

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU
CONTROLE ADMINISTRATIF
Des Établissements d'utilité publique
ET DES ASSOCIATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 23 juillet 1917, à 1 h. 1/2 de l'après-midi

PAR

Roger CONTE

Diplômé de l'École des Sciences Politiques

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur

Suffragants { MM. JÈZE, professeur
BARTHÉLEMY (JOSEPH) Professeur

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, VI^e

1917

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU
CONTROLE ADMINISTRATIF

Des Établissements d'utilité publique

ET DES ASSOCIATIONS

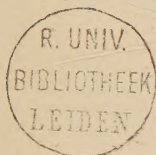
THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 23 juillet 1917, à 1 h. 1/2 de l'après-midi

PAR

Roger CONTE

Diplômé de l'École des Sciences Politiques



Président : M. BERTHÉLEMY, professeur

Suffragants { *MM. JÈZE, professeur*
BARTHÉLEMY (JOSEPH) agrégé,

PARIS

JOUVE & C^e, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

1917

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DU
CONTROLE ADMINISTRATIF

DES
ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE ET DES ASSOCIATIONS

INTRODUCTION

§ 1. — La simple considération des limites apportées par la nature à l'efficacité de l'effort individuel est le meilleur argument en faveur du droit de s'associer. L'expérience la plus élémentaire démontre que l'association s'impose, en certains cas, comme une forme indispensable de l'activité humaine.

Si la détermination précise des besoins collectifs demeure très difficile, — une solution unique, valable pour tous les temps et tous les pays, apparaissant, en tous les cas, comme impossible, — il est évident que l'homme éprouve des besoins qu'il ne peut satisfaire que par la mise en œuvre de mécanismes collectifs.

Sans insister sur la famille antique, où l'on peut cependant voir, au point de vue économique, une

sorte d'association, le groupement familial « dilaté », la tribu, pourvoit aux besoins collectifs des membres qui la composent.

La cité, l'Etat, se chargèrent de la satisfaction de certains besoins généraux. On se trouve ici en présence des formes *politiques* de l'association.

Mais les services publics ne suffisent pas à pourvoir à l'intégralité des besoins collectifs d'une nation, matériels ou moraux (1).

Des groupements d'efforts particuliers sont nécessaires et se manifestent dans les domaines les plus variés. L'homme s'associe pour augmenter son patrimoine, pour défendre ses intérêts et ses opinions, pour fonder avec ses semblables des œuvres d'aide mutuelle ; il s'unit encore à d'autres pour des fins extérieures à lui, en particulier pour faire le bien. Une certaine expérience sociale démontre, en effet, que, très souvent, des associations privées, sans aucun avantage personnel, se sont chargées spontanément de donner satisfaction à des intérêts de la collectivité.

Envisagée au point de vue spéculatif, l'association apparaît comme une catégorie extrêmement générale. Il en est encore de même dans l'ordre des conceptions juridiques : à l'intérieur même de la caté-

1. Dans un système collectiviste, le contraire devrait être admis, du moins en théorie.

gorie « association », on doit séparer nettement celles qui ont un but lucratif des associations qui ne recherchent pas l'augmentation du patrimoine de leurs membres (1). Constatation fréquente en matière de frontières, la détermination précise des domaines respectifs de ces deux espèces d'un même genre peut d'ailleurs être, parfois, assez difficile.

§ 2. — Qu'elle réponde ou non à des fins désintéressées, l'association est susceptible éventuellement de donner lieu à des dangers.

En présence d'activités *individuelles*, même soucieuses d'appliquer leurs efforts à des objets d'intérêt général, on se trouve dans le plan normal du droit commun ; cette dernière conception s'impose surtout aux législations dominées par les principes de la Révolution française. Mais les entreprises poursuivies sous *forme collective* ne nécessitent-elles pas des précautions spéciales de l'autorité publique, à raison même de ce mode d'action ?

Si l'on se place à un point de vue *absolu*, toutes les associations, — associations au sens de la loi française, ou sociétés, — peuvent présenter des dangers.

Devant un pouvoir public faible, des groupements

* 1. En droit, on oppose l'association à la réunion, fait non permanent, et qui ne crée aucun lien entre les individus qui la composent.

même à but lucratif pourront, par leur richesse comme par le nombre ou la personnalité de leurs membres, se sentir assez puissants pour chercher à désobéir aux commandements légitimes de l'autorité établie. Dans tout groupement, d'autre part, les éléments forts ont toujours une tendance à dépasser la limite de leurs droits.

Les associations intéressées, cependant, ne sont guère susceptibles, du moins en règle générale, de devenir dangereuses pour les milieux sociaux dans lesquels elles vivent. Les mobiles qui président à leur formation et à leur développement écartent la crainte d'une accumulation de biens mal gérés et retirés du commerce ; entrés dans le groupement afin de s'enrichir, les associés ne pourront guère subir d'atteintes à leur liberté individuelle.

Par les buts comme par la forme de leur action, par leur permanence au moins relative, les associations désintéressées peuvent acquérir une force redoutable. Bien que leur fin ne soit pas l'enrichissement de leurs membres, les groupements constitués pour les objectifs les plus élevés sont susceptibles d'accumuler de larges ressources. Le danger de la mainmorte apparaît ici ; mais peut-être n'a-t-il plus à notre époque, où les valeurs mobilières tiennent dans les patrimoines une place prépondérante, l'importance de tout premier plan que lui attribuait Turgot.

Au point de vue politique, les grandes associations peuvent ne pas se montrer toujours dociles aux prescriptions de l'autorité publique, ou chercher à exercer une pression sur le législateur. La responsabilité d'un être moral est parfois difficile à mettre en jeu. L'Eglise n'est autre chose, dans une analyse juridique moderne, qu'une immense association ; n'apparaissait-elle pas par certains côtés, sous l'ancien régime, comme un Etat dans l'Etat ? Que dire, à l'heure actuelle, de certaines prétentions des syndicalistes ?

Au point de vue social, les associations poursuivant des fins d'intérêt public ne sont pas toujours favorables au libre développement de la volonté individuelle. Dans cet ordre d'idées, la société issue de la Révolution française ne voulut même pas admettre l'apparence d'un corps virtuellement tyrannique.

Les dangers fiscaux ont, certes, leur importance ; mais on peut remédier par une législation appropriée aux pertes que l'absence de mutation détermine pour les finances publiques.

Interdire *toute* association est chose impossible ; ce serait se priver de forces par trop évidemment indispensables au progrès, et même à une vie sociale stationnaire. La liberté d'association ne doit pas être considérée, d'ailleurs, sous l'angle exclusif de son utilité possible pour la collectivité. Si les conceptions individualistes du XVIII^e siècle ont longtemps entravé

le développement des groupements, on peut dire cependant que le droit d'association dérive de la notion même de liberté individuelle. Il ne peut donc s'agir que de précautions à prendre ; les traits constitutifs de l'association, ses dangers possibles, commandent l'adoption d'une législation spéciale.

Si le principe de la réglementation apparaît comme nécessaire, dans un Etat n'admettant plus ce que l'on a appelé le *régime de police*, cette dernière peut être réalisée de deux manières : les limitations seront *légales*, inscrites dans des textes législatifs, et sanctionnées par justice, ou la réglementation revêtira le caractère *administratif*, et sera assurée par le contrôle préventif, répressif ou mixte, d'agents de l'administration.

Les limites entre lesquelles peuvent varier et ont effectivement varié les précautions mises en œuvre sont singulièrement larges. C'est à cet ordre de préoccupations qu'a correspondu surtout, historiquement, la vieille distinction des associations intéressées et des associations désintéressées.

§ 3. — Avec l'évolution des conditions économiques, avec l'accentuation de la nécessité de produire pour des marchés étendus, le besoin impérieux de groupements à but lucratif devenait chose d'évidence. Ces considérations n'excluaient nullement d'ailleurs toute idée de réglementation, et le législa-

teur devait très légitimement se préoccuper des garanties de solvabilité et de publicité fournies par ces sociétés.

Mais les précautions légales — la soumission à certaines exigences inscrites dans les lois civiles et commerciales, — semblèrent généralement très suffisantes pour la sauvegarde des intérêts du public. Au point de vue répressif, on eut la conséquence du système des *limitations légales* : des sanctions purement judiciaires, et une surveillance reposant surtout sur la vigilance des associés pour la défense de leurs intérêts personnels.

Tous ces principes, que l'on retrouverait dans les lois étrangères, ont été consacrés par la législation française.

Certes, les rédacteurs du Code de commerce de 1807 avaient admis une solution différente pour les sociétés anonymes ; cette attitude s'expliquait par la crainte de manœuvres frauduleuses, rendues faciles par l'inexpérience en la matière du public de cette époque. Ce régime du contrôle administratif préalable (1) souleva assez vite bien des critiques. La nécessité d'une approbation par décret rendu sur l'avis du Conseil d'Etat entraînait un contrôle sérieux des statuts proposés ; mais il en résulta aussi des pertes de temps et une certaine tendance à l'unifor-

1. Code de commerce, ancien art. 37.

mité des clauses dans les conventions constitutives des sociétés. Le plus grand inconvénient, c'était le principe même de l'intervention gouvernementale dans ce domaine des intérêts privés, c'était cette *estampille d'Etat*, qu'une surveillance continue n'accompagnait pas. La loi du 23 mai 1863 limita le champ d'application de ce système ; celle du 24 juillet 1867 le supprima entièrement.

Si, d'une façon très générale, des limitations légales doivent suffire contre les dangers virtuels des groupements à but lucratif, cette constatation ne commande pas qu'ils soient toujours et en toute occasion soustraits au contrôle administratif. Le contraire peut être nécessaire dans certains cas exceptionnels. Dans ces hypothèses, dont la multiplication serait d'ailleurs dangereuse, ce n'est pas le fait de *l'action collective* que l'on vise, c'est la nature même des opérations entreprises. La loi du 17 mars 1905, qui a organisé la surveillance des sociétés et des entreprises dans les opérations desquelles intervient la durée de la vie humaine, est caractéristique de la nécessité de ces réglementations d'exception.

§ 4. — Les associations sans but lucratif ne sont pas nécessaires à l'égal des autres ; les dangers qu'elles présentent, au contraire, sont plus considérables et d'un caractère beaucoup moins exceptionnel.

S'il serait impossible à l'autorité publique de n'en

admettre aucune, cette dernière peut ne les permettre que dans des cas particuliers, ou que sous des réserves de police. Le législateur peut instituer une réglementation administrative. Au minimum, il y a des précautions législatives à prendre, un système de limitations légales à adopter.

Un seul régime ne commande aucune législation particulière : le type ancien, *le régime de police*, le réalise. Le Prince a le monopole de « connaître, d'exécuter et de protéger ce qu'exige le bien public (1) », matériel ou moral. Si les associations ne s'incorporent pas au régime public, si elles ne se laissent pas adopter par lui, le Prince, détenteur suprême de l'autorité publique, les voit avec méfiance. Des associations lui portent-elles ombrage, il n'a qu'à les supprimer, et cette interdiction apparaît à tous comme très naturelle.

Le type moderne, c'est *le régime de droit* : l'autorité publique ne prétend plus au monopole des fins d'intérêt général, elle n'aspire plus qu'à défendre la nation contre des dangers politiques et économiques. Elle veut encore protéger la liberté de l'individu, et assurer l'exécution des engagements régulièrement contractés. Le système de la réglementation légale nettement définie tend à prédominer ; si l'administration peut et même doit posséder des droits de

1. V. Michoud, *Pers. Mor.*, t. I. p. 393, note 1, et les auteurs allemands qu'il cite.

surveillance, les sanctions proprement dites sont prononcées par les tribunaux judiciaires.

Entre ces deux conceptions, on trouve des régimes mixtes : tel fut celui que la loi française adopta durant tout le xix^e siècle.

Devant la gravité du péril que le développement de certaines associations aurait pu engendrer, on a maintenu, en effet, dans notre droit, pendant tout le siècle dernier, que l'autorité publique devait intervenir pour autoriser la formation des associations, doser leur degré de capacité civile, et les surveiller étroitement. Le rôle essentiel était donné à l'autorité administrative, qui restait entièrement libre d'accorder ou de refuser une autorisation préalable, que le droit commun exigeait toujours.

Mais bientôt l'on fut amené à instituer des catégories diverses, toujours plus nombreuses, d'associations privilégiées : congrégations de femmes, associations de propriétaires, mutualités, associations d'enseignement supérieur libre, syndicats professionnels... La vieille conception de « l'Etat-police » avait disparu, et les mœurs, par ailleurs, corrigèrent le droit ; sauf dans les périodes troublées, l'administration toléra très généralement les associations formées sans son autorisation. Très voisin du régime de police à ses débuts, le système français du xix^e siècle évolua vers le régime de droit.

§ 5. — En matière de précautions à prendre contre les associations dangereuses, on peut rencontrer des solutions très opposées, et surtout bien des variantes.

Au point de vue du sujet même de cette étude, un fait paraît certain : la nécessité dans tous les systèmes d'un contrôle administratif, plus ou moins accentué selon les cas.

Dans le régime de police, l'administration jouit de pouvoirs discrétionnaires.

Dans le régime de droit, le contrôle répressif des tribunaux judiciaires l'emporte, mais il semble bien que les services administratifs doivent posséder au moins un rôle d'informateurs ; des raisons, tirées des objets mêmes que poursuivent certaines associations, peuvent conduire, pour des catégories spéciales, à augmenter les droits de surveillance de l'administration. Les services administratifs, en effet, disposent de moyens qui permettent une action continue et efficace.

Mais, dans ces cas exceptionnels, ce n'est pas le fait même de l'association que l'on vise. Il importe d'ailleurs de remarquer que le contrôle administratif peut servir surtout à assurer une meilleure collaboration des activités privées à l'intérêt général.

Le régime mixte, qui a été celui de la France du ^{xix}^e siècle, était trop inspiré des principes de l'an VIII pour ne pas donner la place prépondérante à l'administration : dans ce système, tout ce qui con-

cernait l'existence des associations fut essentiellement matière administrative.

Pour atténuer l'effet de certaines mesures qu'il édictait en même temps, le législateur français de 1901 s'est résolu à adopter une conception plus libérale; il a placé les associations sous la protection des tribunaux judiciaires. La loi du 1^{er} juillet 1901 a prévu, cependant, quelques éléments de contrôle administratif, — d'un domaine, il est vrai, bien restreint, — à côté de celui du contrôle judiciaire. Cette absence presque complète de surveillance administrative a-t-elle, au moins dans la très grande majorité des cas, réuni quelques avantages?

§ 6. — Avec la progression du nombre des associations, l'institution d'un contrôle administratif véritable pouvait apparaître comme nécessaire. Mais le problème ne se trouva pas posé sous sa forme générale; l'administration elle-même ne l'envisagea que pour les groupements désireux d'être reconnus comme établissements d'utilité publique.

Lorsque l'œuvre poursuivie est véritablement utile au point de vue général, il est incontestable, en effet, qu'il est du devoir de l'autorité publique de lui porter aide dans la mesure de ses moyens. C'est ainsi qu'en France l'autorité peut accorder à des organismes privés la reconnaissance comme établissements d'utilité publique. Cette mesure donne à l'ins-

titution bénéficiaire une situation juridique meilleure; elle la recommande à la faveur de tous.

Saisie d'une demande en reconnaissance, l'administration s'est contentée, pendant longtemps, de rechercher en présence de qui elle se trouvait; elle se bornait ainsi à l'exercice d'une sorte de contrôle préventif. Puis la conception changea: l'autorité administrative compétente voulut pouvoir pénétrer, au moins dans une certaine mesure, dans la vie des établissements d'utilité publique; elle désira se ménager la faculté de les soumettre à un contrôle périodique.

Les textes législatifs manquaient; l'administration crut trouver un moyen suffisant dans le procédé des « statuts-modèles », proposés aux associations qui sollicitent la reconnaissance. Les rédacteurs de ces documents y introduisirent, en conséquence, une clause de contrôle administratif; la pratique du Conseil d'Etat fit de l'adoption de cet engagement une clause *sine qua non* de la reconnaissance. :

Sans insister dans cette introduction, sur la légalité du procédé, on constatera ici qu'il ne posait la question de la surveillance administrative des associations que pour un cas, en définitive, assez particulier. Mais une pratique très fréquente vint en augmenter l'importance, — très probablement sans que les auteurs des statuts-modèles aient pu le prévoir. Le plus grand nombre des associations qui se

forment à l'heure actuelle, en effet, pour des raisons que l'on étudiera dans la suite de ce travail, adoptent comme *statuts propres* les statuts-modèles, en font leur charte particulière, sans prendre immédiatement rang, cependant, parmi les établissements d'utilité publique. Certaines d'entre elles, peut-être, ne demanderont même jamais la reconnaissance d'utilité publique.

La situation devient ici pour le moins singulière. Que peut faire, en pareil cas, l'administration ? Cette adoption des statuts modèles lui confère-t-elle des droits que la loi ne renferme pas ?

§ 7. — Le développement des œuvres de bienfaisance, l'accroissement continu des sommes que leur réserve la générosité des particuliers, ont donné une importance spéciale à la question du contrôle par l'autorité publique des associations charitables.

L'expérience a démontré, en effet, les dangers que peuvent présenter des groupements constitués en apparence, ou même véritablement à l'origine, pour les fins les plus élevées. D'indiscutables abus ont été placés en lumière, dont certains constituaient des atteintes caractérisées aux lois existantes. Mais réprimer les violations de la législation établie ne suffirait peut-être pas, et la question s'est ainsi posée de savoir s'il ne conviendrait pas d'établir de nouvelles dispositions législatives.

Aucun des projets mis en avant ne vise en lui-même *le fait de l'association* ; mais tous n'en auraient pas moins pour conséquence de restreindre plus ou moins la liberté d'action d'assez nombreux groupements privés.

Notre législation positive s'est déjà d'ailleurs engagée dans cette voie. La guerre a suscité une admirable floraison d'œuvres destinées à en adoucir les souffrances. Cependant, sous les couleurs de la reconnaissance patriotique et de la charité la plus élevée, on a vu des associations comme des particuliers faillir complètement à la mission qu'ils invoquaient. Le plus souvent, toutefois, il ne s'est agi que d'une ignorance élémentaire des réalités et des possibilités techniques, et la très grande majorité des œuvres a rendu les services les plus éminents à la patrie et à l'humanité.

Le souci de tout ce qui peut contribuer à la défense morale de la nation justifie suffisamment la loi du 30 mai 1916 ; mais l'on peut se demander si les solutions qu'elles a introduites ne réagiront pas, dans des temps plus calmes, sur le problème de la surveillance, par l'autorité publique, d'autres catégories d'associations. Dans cet ordre d'idées, il n'est pas sans intérêt de noter que les tendances qui se sont révélées, au sujet du contrôle administratif des associations charitables, écartent toutes l'intervention des autorités *décentralisées*.

§ 8. — D'une façon très générale, les associations déclarées réclament un élargissement de leur capacité légale (1).

Si leurs demandes apparaissent comme conformes à la nature des choses, la réforme qu'elles désirent peut-elle être envisagée en dehors de toute surveillance administrative ?

Au point de vue rationnel, la question est délicate ; au point de vue des réalisations, le législateur français a déjà fait préjuger de son avis par ses prescriptions sur les sociétés de secours mutuels, matière qu'il a entendu, cependant, grandement favoriser.

Soumettre *toutes les associations* à un droit commun unique peut être une faute ; des règles spéciales semblent s'imposer en certains cas (2).

L'examen du contrôle, par l'administration, de l'exercice général ou exceptionnel du droit d'association, tel est l'objet de ce travail.

Note 1. — Dans cette étude, on ne s'occupera pas de la surveillance des congrégations religieuses. De l'analyse des traits constitutifs de l'association, elles apparaissent très nettement comme des associations,

1. Cf. les vœux émis au VI^e Congrès national d'Assistance publique et privée, tenu à Montpellier. V. d'ailleurs, *infra*, l'analyse sommaire du rapport si remarquable de M. le Président Hébrard de Villeneuve.

2. V. à ce sujet, Eugène Baudoux et Henry Lambert, *le Droit commun d'association*, dans *la Revue des Deux-Mondes* de 1907, (livraison d'août).

au sens technique que ce mot prend dans la loi française (1). Mais les textes en vigueur leur réservent un traitement si spécial que des développements rapides seraient ici insuffisants; on ne les envisagera que dans l'exercice de leur action charitable, matière où elles ne sont, en raison pure du moins, que de simples associations à caractère idéal.

Note II. — Acception donnée dans ce travail aux mots : *contrôle administratif*.

Sans s'exagérer la valeur d'une définition, dans un domaine aussi complexe, on peut considérer l'administration comme l'ensemble des services publics qui concourent à l'exécution des lois, abstraction faite de ceux dont l'unique mission est de les appliquer à la solution des procès. (2)

On entendra ici, par l'expression de « contrôle administratif », toute surveillance exercée par des agents des services publics de la première catégorie. La loi peut d'ailleurs en imposer une par la seule considération du but visé, ou, au contraire, n'en faire que la condition d'un régime plus particulièrement avantageux. Dans tous les cas, il ne s'agit nullement, dans

1. V. dans un sens quelque peu contraire, Esmein, note sous Sirey, 1903. I. 425.

2. Le Conseil d'État et le Conseil de Préfecture demeurent encore aussi, en France, les Conseils d'administrateurs essentiellement actifs : les Ministres et les Préfets.

Cf., cependant, le rôle des tribunaux judiciaires, en tant que « Chambres du Conseil. »

ces matières, — du moins depuis la disparition du régime de police, — de tutelle ou d'autre institution voisine.

Dans cette conception, la surveillance qui porte spécialement sur des opérations financières est une partie intégrante de la notion générale de « contrôle administratif. »

Les Précédents

SECTION PREMIÈRE

L'importance de la matière des associations et des fondations dans la Police de l'ancienne France.

§ 1. — Avec l'effondrement de l'autorité publique, consécutive à la chute de l'Empire romain, l'individu sentit rapidement la nécessité de se grouper. Le Bas-Empire, d'ailleurs, avait introduit le système de l'agrégation des associations au régime public.

Si le moyen âge favorisa par certains côtés l'esprit individualiste, on a pu dire d'autre part très justement, — du moins pour les temps postérieurs à l'anarchie si fréquente durant le haut moyen âge, — que cette période fut « l'âge d'or » des associations. Il convient toutefois de ne pas oublier que ce ne fut pas toujours de leur plein gré que de nombreux groupements durent se soumettre à la protection, et partant à la surveillance, des personnages puissants.

Cette action collective s'exerça sous les formes les plus diverses : communautés de toutes natures, guildes, corporations, confréries à tendances principalement religieuses, ou à buts plus particulièrement mutualistes (1).

Pendant la période féodale, les campagnes ne connurent pas d'institutions municipales véritables (2) ; mais, dès le ^{xii}^e siècle, les progrès de la richesse générale et le réveil de l'esprit de liberté déterminèrent, à travers l'Europe entière, pour les agglomérations urbaines (3) placées dans des conditions spécialement favorables, ce grand mouvement de « l'affranchissement des communes. »

L'organisation municipale des *communes* proprement dites fut largement influencée par le milieu féodal ; il en fut de même de ce que l'on a appelé souvent les « villes de bourgeoisie » (4) ; mais, dans un cas comme dans l'autre, on se trouve en présence d'une association des habitants d'une agglomération en vue de mieux protéger les droits de chacun et de pourvoir à la satisfaction des besoins matériels et moraux communs par le fait du voisinage.

1. Cf., par ex., la célèbre confrérie de Valenciennes. V. Cellier, *Recherches sur les institutions politiques de Valenciennes*, p. 285-295.

2. Cf., plus tard, le rôle de l'autorité ecclésiastique en la matière, puis les tentatives faites à la fin de l'ancien régime.

3. Cet adjectif n'a ici qu'une portée très relative.

4. V. P. Viollet, *Histoire des institutions politiques et administratives de la France*, t. III, livre IV, chap. IV.

Le moyen âge est l'époque de la plus grande puissance de l'Eglise. Le droit canonique a beau avoir une préférence extrêmement caractérisée pour le type « fondation », au point de vue rationnel du moins, l'Eglise constitue et a toujours été une immense association. Un certain associationnisme contribua certainement à cette floraison intense des couvents, et à ce mouvement de fédérations d'où sortirent les Ordres monastiques.

Toutes ces organisations collectives si nombreuses et puissantes, animées — sauf aux époques de relâchement et réserve faite de l'action du temps — d'une vie ardente, n'étaient pas parfaites ; mais, dans une civilisation où le Pouvoir central, où les Services publics se trouvèrent d'abord réduits presque à néant, elles apportèrent une collaboration des plus précieuses : leur souci d'un intérêt général, quelque restreinte et égoïste qu'en fût parfois la conception.

§ 2. — Avec la reconstitution d'une autorité centrale puissante, avec la formation des Etats et la victoire des conceptions romaines, un pareil état de choses avait peu de chances de se maintenir intégralement.

La mauvaise gestion fréquente des représentants libres des communes amena l'immixtion toujours plus accentuée, puis la tutelle des gens du roi.

Le Pouvoir séculier ne consent plus à laisser à l'Eglise une pleine indépendance ; il veut connaître

de son action, au temporel d'abord, et même dans certaines matières spirituelles. Ses immunités traditionnelles, il ne les supprime pas, mais il tend à y voir des « privilèges octroyés » par lui.

Lorsque le Prince eut fait triompher le principe de son autorité, la direction s'accrut. On n'agit plus seulement dans l'intérêt de l'unité politique, mais on proclama que le Souverain avait pour mission de se charger de tout ce qui concernait le bien public et qu'il en devait avoir le monopole. Ce fut l'avènement du *régime de police*, dans les théories comme dans les lois et dans les mœurs. Dans cette doctrine, une part d'action considérable était laissée aux grandes associations — le Prince, malgré tout, se trouvait dans l'impossibilité *physique* de tout faire — mais on s'efforça de les incorporer plus ou moins au régime public. Dans cet ordre d'idées, ce ne furent pas seulement des considérations de politique économique qui inspirèrent toutes ces réglementations successives des communautés de métier.

La question des associations devint essentiellement matière de Police. Avec l'avènement de la Monarchie absolue, un principe domine, là comme ailleurs : la maxime fondamentale « Si veut le roi, si veut la loi. »

Les deux notions de personnalité et d'existence légale se correspondent alors. Sans développer la tradition romaine, ce fut un principe établi, dès le

déclin de la société féodale, qu'une association ne pouvait vivre que du consentement, au moins tacite, de l'autorité souveraine (1).

Si cette idée essentielle ne produisit pas dans les faits toutes ses conséquences, elle inspira, cependant, la conception qui vit dans les personnes juridiques à but non lucratif des mineurs d'une espèce particulière.

L'ancien droit, d'ailleurs, ne considérait pas les êtres fictifs comme un fait extraordinaire : l'action collective des particuliers était bien dans les mœurs d'autrefois. Lorsque les juristes virent dans les « établissements de mainmorte » des sortes de mineurs, cela conduisit à une protection spéciale, mais le fondement même de la surveillance très caractérisée des agents royaux, et notamment de l'intendant, n'avait rien de spécial : la soumission à l'autorité et au contrôle du roi, pour tous les sujets et toutes les institutions du royaume.

§ 3. — Jusqu'au xviii^e siècle, les personnes morales à but non lucratif conservèrent, pratiquement tout au moins, le droit d'acquérir toutes sortes de biens, sous réserve des seuls gênes du droit féodal secondaire (2).

Mais dès la formation du pouvoir absolu une théorie toute différente se dégagait en la matière chez

1. Cf. les Ordonnances de 1560 et de 1566.

2. V. Esmein, *Histoire du Droit*, p. 312 et suiv.

les jurisconsultes (1). Invoquant une règle traditionnelle qui aurait déclaré les établissements ecclésiastiques incapables d'acquérir en France des biens immobiliers, ils donnèrent à l'amortissement royal un fondement véritablement nouveau, qui le rendait désormais applicable aux alleux mêmes (2).

Le roi, assurément, pouvait toujours dispenser de cette loi; mais son rôle lui commandait, en pareil cas, d'apprécier souverainement les avantages ou les dangers de cette faveur au point de vue de l'intérêt public (3).

Dans la pratique, tout se résolvait dans le paiement d'une simple taxe (4).

Cependant, la crainte de la mainmorte gagnait les esprits (5), et la législation suivit ce courant à partir du règne de Louis XIV (6). Un Édit célèbre, de décembre 1666, vint d'abord rappeler la nécessité de l'autorisation royale pour la création de tout établis-

1. V. Esmein, *Ibid.*, p. 688 et suiv.

2. V. déjà, une Ordonnance de Philippe le Hardi, de 1275; Cf. Ch. V. Langlois, *le Règne de Philippe le Hardi*, p. 205 et suiv., Paris, 1887.

3. V. Jarry, *Des amortissements, nouveaux acquêts et francs fiefs*, Paris, 1715, et Le Maistre, 2^e partie, *Des amortissements*, Paris, 1653.

4. V. le préambule de l'Édit d'août 1749.

5. V. par exemple, Lebret, *De la souveraineté*, liv. I, chap. XIV, p. 29.

6. V. cependant, auparavant, un Edit du 16 novembre 1629 rendu spécialement pour les établissements de monastères.

sement religieux. Rendu sous l'influence de Colbert, son but était de pousser aux carrières jugées actives. Il faut noter encore une déclaration de 1738, pour la Flandre et le Hainaut, où l'étendue des biens ecclésiastiques était immense, et une autre, postérieure, pour nos colonies d'Amérique. L'Edit d'août 1749, œuvre du chancelier d'Aguesseau (1), n'est qu'une manifestation de cette peur de la mainmorte ; mais, cette fois, on voulait appliquer la loi.

§ 4. — En ce qui concerne l'existence des institutions de mainmorte, il ne fit que confirmer le droit existant : tout corps ne naîtrait à la vie légale, et même ne pourrait subsister en fait, que moyennant une autorisation du roi par lettres patentes, dûment enregistrées après enquête approfondie. On appliquerait le même principe aux fondations.

Mais, au point de vue des immeubles et des droits réputés immobiliers, toute acquisition par acte entre-vifs comportait, pour les établissements de mainmorte (2), la nécessité d'une autorisation royale spéciale, par lettres patentes, que le Parlement devait vérifier après enquête.

S'il s'agissait de libéralités testamentaires (3), tout

1. Et non pas du contrôleur général Machault d'Arnouville. Cf. Marion, *Machault d'Arnouville*.

2. Le titre même de l'Edit d'août 1749 porte : « Concernant les établissements et acquisitions des gens de mainmorte ».

3. L'Edit de 1749 prévoyait des exceptions, dont l'importance relative a été discutée.

établissement de mainmorte était déclaré complètement incapable d'acquérir de tels biens, sans pouvoir être jamais relevé de cette position.

Pour les biens mobiliers, on ne les avait pas jugés dignes de pareilles entraves, selon la conception bien connue de l'ancien régime.

Si les dispositions de cet Edit répondaient à des nécessités alors impérieuses, s'il fut généralement bien accueilli par l'opinion, il devait rencontrer une violente opposition de la part du Clergé qu'il venait gêner, dans l'instant même où ce premier Ordre du royaume affirmait très haut ses immunités (1). Néanmoins, le pouvoir royal tint ferme en la matière, sauf peut-être en ce qui concernait l'exécution des recherches pouvant remonter jusqu'à 1686, et aussi quelques adoucissements, d'ailleurs heureux.

Cet ensemble législatif comportait un contrôle très sérieux. Mais l'on ne saurait, à ce point de vue comme aux autres, distinguer véritablement, dans l'ancienne France, un contrôle administratif et un contrôle judiciaire : on ne peut parler que du contrôle du roi.

Dans les faits, la surveillance fut assez serrée pour les communautés religieuses. On connaît, par ail-

1. V. en particulier, les protestations du célèbre évêque de Grenoble, Jean de Caulet. L'Edit d'août 1749 eut d'ailleurs les mêmes défenseurs et les mêmes adversaires que celui de mai, qui créait l'imposition du « Vingtième ».

leurs, la guerre acharnée que les officiers royaux firent toujours aux groupements non patronaux des gens de métier,

SECTION II

Les conceptions de la Révolution française.

Au point de vue de cette logique d'allures mathématiques qu'affectionnait tant le goût de l'époque, les hommes de la Révolution ont fait, en la matière, une œuvre quelque peu contradictoire.

Elle l'est beaucoup moins lorsqu'on se place à celui des circonstances historiques.

§ 1. — Le droit d'association créait une force susceptible de résister à des retours du despotisme ; ils le firent donc rentrer dans leur conception des libertés individuelles. L'article 2 de la Déclaration des Droits sembla ratifier l'existence des associations politiques. Le décret des 13-19 novembre 1790, — rendu sur des faits particuliers : les troubles nés de la « Société des Amis de la Constitution », de Dax, — reconnut « que les citoyens ont le droit de s'assembler paisiblement et de former entre eux des sociétés libres à la charge d'observer les lois qui régissent tous les citoyens. » (1) La confusion entre le droit d'association et celui de réunion éclate ; mais l'un et

1. V. Duvergier, année 1790, p. 422.

l'autre sont consacrés sous la forme la plus générale.

La Constitution de l'an III distingua nettement le droit d'association ; elle le proclama, sous cependant de sérieuses réserves d'application (art. 360, 361, 362, 363, 364).

§ 2. — Mais la Révolution avait recueilli des philosophes et des économistes une vive hostilité contre le principe même des biens de mainmorte (1). Elle voyait en outre, dans le groupement d'individus, l'ennemi possible de ses institutions, et cette tendance s'accrut avec la renaissance des idées de centralisation. Le régime corporatif fut entouré d'une extrême défaveur.

Le département ne fut qu'une simple expression géographique. Si le titre même de « commune » cesse d'être un privilège, les efforts du législateur tendirent à l'uniformisation géométrique la plus complète, à la réduction des communes à l'état d'expression géographique.

Le Pouvoir central chercha à se décharger sur ces organismes d'une bonne partie de ses attributions. L'hostilité de l'Assemblée législative et de la Convention à l'égard des « communaux » est restée célèbre (loi du 14 août 1792, décret de la Convention des

1. Cf. l'article de Turgot dans *l'Encyclopédie*, au mot : « Fondation. »

10-11 juin 1793) ; elle ne céda qu'à une opposition tenace, tirée de la pression des faits.

La loi des 2-17 mars 1791 d'abord (1), la loi Le Chapelier surtout proscrivirent les communautés de métiers.

La loi du 13 février 1790 (2) amorça la suppression des associations religieuses ; celle du 18 août 1792 l'acheva entièrement.

Les *clubs* étaient des organismes relativement très récents (3) ; mais leurs excès firent édicter contre eux une série de lois successives. Après thermidor, la législation fut *fixée* dans le sens d'une très vive hostilité vis-à-vis de ces institutions dangereuses.

Ainsi disparurent les anciens corps de la vieille France, et leurs biens furent attribués à l'Etat.

Cependant, l'on ne pouvait aller jusqu'au bout dans cette voie. L'organisation nouvelle des secours, par exemple, n'ayant guère existé que sur le papier, il fallut suspendre à la fin de l'an III l'exécution du décret de messidor an II (4). En cette matière, comme en quelques autres, le Directoire et le Consulat s'efforcèrent de reconstituer le patrimoine des éta-

1. V. Duvergier, p. 230.

2. V. Aulard, *la Révolution française et les Congrégations*, p. 65 et suiv.

3. Cf. Esmein, *Gouverneur Morris*, p. 27, 122, 124.

4. Ce texte célèbre déclarait propriétés nationales les biens des établissements de bienfaisance, tant publics que *privés*. Leurs « créances passives » devenaient « dettes nationales ».

blissements supprimés, en même temps qu'il leur rendait une partie de leur ancienne autonomie.

Malgré les suppressions exposées plus haut, l'on doit constater toutefois que, d'une façon assez générale, la Révolution a toléré l'existence d'associations, sans d'ailleurs bien les distinguer des réunions. Mais elle dissocia complètement ce simple fait de la personnalité civile.

Les excès nés de la tourmente révolutionnaire firent redouter dans toute association la possibilité d'un club caché ou virtuel. Le régime de l'an VIII procura une administration puissante ; la crainte de l'esprit corporatif, que développait encore la philosophie du xviii^e siècle, prépara les esprits au système du contrôle préventif des associations par l'autorité administrative. Par ailleurs, l'absorption de la notion d'utilité générale reconnue par l'Etat dans celle de service public semble bien alors avoir triomphé.

SECTION TROISIÈME

Les solutions apportées par le XIX^e siècle

§ 1. — Avec le Conseil d'Etat de la Restauration, l'on voit se former la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique (1).

1. Cf. Pierre Avril, *les Origines de la distinction des ét. pub. et des ét. d'util. publ.*, thèse Grenoble, 1900, — et Des Cilleuls, *Du régime des ét. d'util. publ.* (*Revue générale d'administration* de 1890 et 1891).

Si cette théorie a constitué un progrès dans le sens de la liberté d'action des institutions privées, son principe n'en soumet pas moins les œuvres ainsi reconnues à un pouvoir discrétionnaire de l'Etat, et l'on peut même dire, du gouvernement.

§ 2. — Le régime de l'an VIII ne pouvait être favorable à l'affirmation juridique de la liberté d'association. Un avis, par exemple, du Conseil d'Etat (1) du 17 janvier 1806 est des plus significatifs au point de vue général de la matière, comme à celui, plus spécial, des « œuvres charitables ». Il portait, en effet, « que les établissements de bienfaisance, dirigés par des sociétés libres, ne pouvaient plus subsister sans être soumis à la surveillance du gouvernement ». Si les dispositions bien connues du Code pénal de 1810 ne devinrent pas lois sans provoquer quelques protestations théoriques, leur texte ne fit cependant que consacrer les tendances constantes de l'administration impériale.

La Restauration laissa subsister cette conséquence de l'organisation napoléonienne ; mais elle ne chercha pas à s'en servir à son profit. Bien que très menacée par la puissance et l'audace de certaines associations politiques, elle ne voulut pas de poursuites, et le système du contrôle administratif préventif, peu souvent obéi, ne donna lieu cependant

1. Non inséré au *Bulletin des lois*.

durant toute cette période qu'à une condamnation (1).

Les clubs et les sociétés secrètes se trouvèrent à la base de toutes les émeutes et insurrections qui ont caractérisé les débuts de la Monarchie de juillet. Pour défendre l'ordre, le gouvernement n'hésita pas à faire jouer les articles 291 et suivants, malgré le libéralisme très grand qu'il eût désiré pouvoir témoigner en la matière. Mais les groupements dangereux usèrent de ruse, et les jurys, influencés par les origines mêmes du régime, écartèrent souvent l'application de ce qui était alors « l'état légal de la France ». L'opinion se lassa cependant bientôt des troubles et des agitations continuelles que provoquaient les associations extrémistes, et la loi du 10 avril 1834, renforçant les dispositions du Code pénal, vint donner satisfaction à ce besoin d'ordre.

La République de 1848, du moins à ses débuts, ne se conciliait guère avec un contrôle administratif préventif des associations. Les articles 8 et 13 de la Constitution du 4 novembre 1848 en proclamèrent la liberté. Toutefois, les violences des clubs avaient déjà fait prendre des précautions, et le décret du 28 juillet 1848, que les événements de juin avaient inspiré, fut toujours considéré, sauf dans les déclamations des agitateurs, comme l'application positive avant la lettre du principe édicté par la Constitu-

1. Affaire de la « Société des Amis de la Liberté de la Presse ».

tion. Une loi temporaire, mais renouvelée chaque année, celle du 19 juin 1849, donna même au gouvernement le droit d'interdire les « clubs ou autres réunions publiques de nature à compromettre la sécurité publique » (art. 1^{er}) (1).

Le décret-loi du 29 décembre 1851 caractérise la politique de l'Empire autoritaire vis-à-vis des associations, jugées particulièrement dangereuses. Pour déjouer les ruses (2), l'on atteignit de nouveau tous les groupements ne relevant pas du pur droit privé ; restauré par le décret-loi du 25 mars 1852, le régime de l'autorisation préalable fonctionna pendant toute cette période. Avec l'Empire libéral, les procédés changent complètement ; la tolérance prévalut dans la plupart des cas, et le contrôle administratif préventif s'assouplit jusqu'à l'admission quasi-officielle des syndicats professionnels.

La loi du 14 mars 1872, contre « l'Internationale », ne fut assurément qu'une loi de circonstance ; mais elle n'en témoignait pas moins que le mouvement en faveur de la liberté des associations n'a pas toujours été constant en France, à dater du déclin des formules de l'an VIII. L'arrivée au pouvoir du parti républicain semblait devoir marquer la fin très pro-

1. La confusion était donc très accentuée.

2. La crainte — habilement exploitée — de sociétés révolutionnaires favorisait d'ailleurs singulièrement les tendances du gouvernement.

chaîne du système de l'autorisation préalable ; la question des congrégations religieuses s'y opposa. Si la troisième République ne s'est pas montrée défavorable aux associations dégagées de préoccupations politiques, ce ne fut pas seulement au point de vue théorique que la loi du 1^{er} juillet 1901 assura l'existence des autres. Et en effet, en ce qui concerne les groupements à buts politiques, l'on ne peut dire que le législateur de 1901 n'ait absolument fait que consacrer une solution de liberté toujours pratiquée auparavant (Cf. l'affaire de la « Ligue de la Patrie française », par exemple, et toutes les Ligues poursuivies, du 18 avril au 2 mai 1899).

§ 3. — Les articles 291. à 294 du Code pénal n'avaient pas, à vrai dire, édicté une interdiction absolue des associations de plus de vingt personnes ; mais ils exigeaient pour cela une autorisation gouvernementale (1) toujours arbitraire et révocable à volonté. Cette permission de vivre, susceptible d'une foule de conditions, ne donnait pas la personnalité au groupement ; elle ne faisait qu'effacer son caractère délictueux.

Avec le mouvement de réaction contre l'individualisme du xvin^e siècle (2) et surtout devant la poussée

1. Le préfet, dans les départements, le préfet de police à Paris, ne se comportaient guère là, en effet, comme des administrateurs ordinaires. Le refus d'autorisation ne pouvait donner lieu à aucun recours devant le Conseil d'Etat.

2. Très compatible, d'ailleurs, avec un certain despotisme d'Etat.

des idées corporatives, on vit apparaître une réelle tolérance, qui put même être parfois très large, de la part des autorités compétentes. Mais en présence d'une association lui portant sérieusement ombrage, le gouvernement n'hésitait pas, du moins à certaines époques, à se servir des moyens si faciles qu'il trouvait dans la loi.

Un pareil système ne comporte pas de longues critiques, et la manière dont il a été quelquefois exercé peut fournir un argument contre le contrôle administratif des associations en général. Et d'ailleurs, il se conciliait si peu avec les besoins sociaux que tout le monde s'ingéniait à tourner la loi et à la compléter.

L'article 291 du Code pénal resta le principe fondamental, mais il laissait place à *deux catégories générales d'exceptions* : l'autorisation donnée par arrêté préfectoral, et celle que comportait la reconnaissance, par décret, comme établissement d'utilité publique.

La jurisprudence des tribunaux judiciaires tendit même à augmenter singulièrement la valeur des autorisations préfectorales. Se fondant sur l'approbation ainsi donnée par la puissance publique, certaines décisions (1) reconnurent à des associations simple-

1. V. Cass., 25 mai 1887, S. 88-1. 161, et 2 janvier 1894, S. 94. 1. 129.

ment autorisées la faculté d'estimer en justice, comme ayant « une individualité propre suffisante ».

§ 4. — La valeur juridique de ce procédé pouvait être discutée; mais, devant l'évolution des conceptions et sous la pression des faits, le législateur lui-même consacra des *exceptions spéciales*, en affranchissant successivement certaines catégories d'associations.

Certes, les sociétés de secours mutuels (1) présentaient, au moins, quelques caractères particuliers; il en était de même des associations syndicales libres de propriétaires, aussi bien que des syndicats professionnels et médicaux. Mais pouvait-on en dire autant des associations pour l'enseignement supérieur libre, et alors pourquoi les avoir isolées des autres groupements à but idéal?

L'opinion publique réclamait l'abrogation des articles 291 à 294 du Code pénal, et, depuis l'avènement du parti républicain, une foule de projets se succédèrent en ce sens. Cependant, ces manifestations ne se trouvèrent traduites dans la législation positive que du jour où elles durent servir de contrepartie à des dispositions rigoureuses contre les congrégations.

1. On peut dire toutefois que, pour les sociétés de secours mutuels, cette faveur ne leur a été véritablement reconnue qu'en 1898 : la liberté résultant du décret de 1848 n'était qu'une mesure de droit commun, — bien éphémère d'ailleurs.

§ 3. — *Les principes de la loi du 1^{er} juillet 1901.*
— La loi du 1^{er} juillet 1901 a reconnu la liberté d'association. Son économie fondamentale repose sur la distinction des associations reconnues d'utilité publique, des associations déclarées, et des associations non déclarées. Aux associations déclarées, elle a concédé la personnalité morale avec capacité limitée.

D'une façon très générale, elle a placé les associations sous la protection des tribunaux judiciaires. Mais la reconnaissance d'utilité publique est une matière administrative.

La loi du 1^{er} juillet 1901 a malade le principe des cas spéciaux, régis par des textes particuliers. En présence des conditions nouvelles de la vie sociale, l'administration comme le législateur tendent à les multiplier.

[Réserve faite de sa part, nous ne nous occupons pas de ces cas.]

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTROLE ADMINISTRATIF DES ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE

CHAPITRE PREMIER

Base de ce contrôle : la reconnaissance d'utilité publique

PREMIÈRE SECTION

Distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique

Une étude un peu approfondie de cette question classique du droit administratif français contribue à bien faire saisir, semble-t-il, l'évolution libérale apportée au xix^e siècle en faveur des institutions privées sans caractère lucratif.

§ 1. — Notre ancien droit ne connut pas cette distinction ; il en fut de même des premières années, au moins, du régime de l'an VIII. Cette confusion était susceptible de faciliter singulièrement l'action des

autorités publiques sur les établissements privés dont l'intérêt général avait été reconnu par l'Etat. Et, effectivement, on tendait à voir en eux, dès les derniers temps de l'ancien régime, des sortes de services publics ; l'administration puisait, dans cette conception, la faculté d'exercer à leur égard la mainmise que comporte le caractère d'établissement public véritable.

En dehors même de cette dernière opinion, une constatation s'impose : les hésitations de langage que les Codes révèlent en la matière. Si les articles 1712, 2045 § 3, et 2121 § 3 du Code civil n'emploient que l'expression d'établissement public (1), il en va différemment des articles 910 et 937 du même Code, dont l'importance est cependant si considérable. Sous les mots d' « établissements d'utilité publique », le législateur de 1804, dans ces deux articles, a entendu englober le service public personnalisé et l'institution privée dont l'intérêt pour la collectivité a été reconnu par l'Etat.

§ 2. — Après de longues hésitations, la doctrine comme la jurisprudence des tribunaux judiciaires adoptèrent, de façon définitive, la distinction éla-

1. Les articles 49 § 1, 69 § 3, 83 § 1, 126 § 2, 336, 481 et 1032 du Code de procédure civile ne font mention également que des établissements publics. On a, de même, toujours considéré que ces textes ne sauraient être applicables à ceux d'utilité publique. Ces observations s'appliquent encore aux articles 1, 90 à 112 du Code forestier.

borée principalement par le Conseil d'Etat de la Restauration (1). Mais, sous la seconde République encore, une loi aussi importante que celle du 20 février 1849 vint frapper d'un impôt spécial les biens immobiliers des deux groupes d'établissements, en les confondant sous le vocable unique « d'établissements publics légalement autorisés » (article 1^{er}).

Cependant, les textes reconnaissent bientôt cette existence séparée, et la loi du 4 février 1901 a accentué de nouveau cette consécration formelle. Si le législateur n'est jamais venu apporter la définition proprement dite des deux notions ainsi distinguées, il y a là un point acquis au droit administratif français (2), ce qui prouve que, dans cet art social comme d'ailleurs dans les sciences économiques, tout ne se borne pas à des controverses plus ou moins passionnées. On admet, en conséquence : que les établissements publics sont des services administratifs personnifiés ; que les établissements d'utilité publique, au contraire, sont des institutions privées dont

1. Le Conseil d'Etat lui-même a connu là des revirements. Cf. un avis de son Comité de l'Intérieur du 13 janvier 1835, sur les congrégations de femmes, qui les oppose aux établissements publics destinés, eux, à « pourvoir à des services publics », et qui les exclut, en conséquence, de la tutelle administrative. La théorie de l'établissement d'utilité publique a d'ailleurs pris naissance sur le terrain des congrégations religieuses. — Or cet avis, si net, a été suivi d'un autre inspiré de principes tout opposés.

2. Bien entendu, il ne s'agit là que des principes.

l'existence présente un caractère d'intérêt public, « reconnu dans les conditions déterminées par la loi » (1).

Les premiers constituent des membres de l'administration (2). Les seconds se différencient par leur non-incorporation à l'organisation des services administratifs, par le contrôle plus faible des autorités publiques ; ils se caractérisent surtout par l'action spontanée des simples particuliers qui assurent leur existence au moment où on les considère, et ils contribuent à la satisfaction des besoins de la collectivité par des moyens privés.

Bien qu'ils bénéficient d'une capacité très large, les établissements d'utilité publique restent placés dans une situation d'égalité vis-à-vis de l'individu ; en sens inverse, on ne peut les contraindre directement ni à se former, ni à exercer une activité quelconque.

Si l'on a éprouvé quelque peine à préciser la notion d'établissement public du côté des services non personnifiés, mais doués d'une certaine autonomie administrative ou d'une apparente individualité financière, si même, à l'heure actuelle, cette notion peut

1. Ducrocq, *Cours*, 7^e édit., t. VI, chap. II, section III.

2. Pour l'érection en établissement public, les raisons d'opportunité technique sont seules décisives ; mais il convient de ne pas oublier que la personnalité juridique implique toujours, en pareil cas, une indépendance relative vis-à-vis de l'administration générale.

correspondre à deux acceptions assez différentes (1), il a été difficile également de trouver un critérium susceptible de séparer nettement, dans les faits, l'établissement public de l'institution privée reconnue d'utilité publique. Cependant, en l'absence d'une disposition législative déterminant la qualité de l'organisme envisagé, la Cour de cassation a déclaré, à plusieurs reprises, que le caractère d'établissement public exigeait le statut de service public (2).

Dans les cas concrets, la question peut d'ailleurs rester singulièrement douteuse (3). En effet, quel-

1. Simple question de terminologie, semble-t-il; on ne vise ici que les simples services personnalisés, et non les êtres moraux comme l'Etat, la commune,...

2. Cette jurisprudence est un argument en faveur des auteurs qui voient dans la distinction des deux groupes d'établissements, le passage du règne du droit public à celui du droit privé.

3. Exemples récents:—V. Conseil d'Etat, 22 mai 1903, « Caisses des Ecoles ». — Le Conseil d'Etat voyant en elles des établissements publics, leur régime se trouve ainsi susceptible d'être modifié à tout instant par les lois et règlements, sans que l'on ait à se préoccuper des statuts primitifs.

A l'inverse, le Conseil d'Etat, le 21 juin 1912, a reconnu le caractère d'établissement d'utilité publique à « l'Asile de la Providence » (arrêt Pichot).

Mais la Chambre des Requêtes de la Cour de cassation avait jugé le contraire, en basant toute son argumentation sur l'intervention d'agents administratifs dans le fonctionnement de l'œuvre.

Certes, cette intervention était des plus caractérisées; mais le Conseil d'Etat estima que son établissement n'avait été qu'une des conditions de la reconnaissance, et qu'en thèse générale, on devait surtout tenir compte de l'origine de l'institution.

La matière donnant lieu à un conflit négatif, le Tribunal des Conflits fut saisi: par un arrêt du 31 mai 1913, il a donné raison au Conseil d'Etat.

qu'irréductible que soit en théorie la différence ainsi posée, les deux catégories d'établissements n'en présentent pas moins de nombreux traits communs.

§ 3. — Cette constatation a favorisé la confusion de naguère ; elle joue encore aujourd'hui dans des espèces particulièrement délicates. C'est d'abord, dans les deux cas, la reconnaissance légale de l'utilité générale, la personnalité civile très large. En ce qui concerne la possibilité d'acquérir à titre gratuit, l'obligation d'une autorisation administrative s'impose aux deux groupes d'institutions, bien que tous les deux jouissent du bénéfice de l'article 8 de la loi du 4 février 1901. La taxe des biens de mainmorte les frappe également, et d'autres textes, assez nombreux, les concernent de même, comme, par exemple, l'article 13 § 4 de la loi du 3 mai 1841.

Mais le droit français, dans une série de dispositions, entoure d'une protection particulière les établissements publics, ces organes de l'administration, en n'assujettissant, en principe, le deuxième groupe d'institutions qu'à un contrôle beaucoup moins serré, établi surtout dans l'intérêt de l'Etat.

Sans oublier que les premiers peuvent participer plus ou moins, de par leur nature même, à l'exercice d'une autorité sur les citoyens, il convient avant tout de noter que ce que l'on appelle la tutelle

administrative ne semble pas s'appliquer aux établissements d'utilité publique (1 et 2).

Au point de vue financier, si les deniers des établissements publics sont des deniers publics (décret du 31 mai 1862, art. 1^{er}), et si leurs comptables (3) sont des comptables publics justiciables en définitive de la Cour des comptes, la gestion financière des établissements d'utilité publique reste encore, en thèse générale tout au moins, celle de simples particuliers, soumise ainsi aux seules règles et juridictions du droit commun.

Les autres protections accordées aux institutions qui constituent des établissements publics sont variées et caractéristiques. En dehors de l'hypothèque légale de l'article 2121 § 3 du Code civil, établie sur les biens de leurs comptables et administrateurs, les lois organiques du Crédit foncier leur réservent la possibilité d'emprunter à des conditions privilégiées. Les travaux des établissements publics peuvent, enfin, constituer des travaux publics.

En ce qui touche les règles de la procédure, les établissements d'utilité publique sont placés sous le régime des personnes morales privées. De nombreux

1. La chose était plus discutable sous l'ancien régime.

2. De là, de nombreuses conséquences que l'on retrouvera plus loin.

3. Le cas de régisseurs, rattachant leur comptabilité à celle d'un comptable du Trésor, est une exception.

textes, au contraire, se préoccupent de mieux assurer les intérêts des établissements formant des organes administratifs, comme, par exemple, les articles 83 et 481 du Code de procédure civile. On ne peut même user contre eux des voies ordinaires d'exécution, ce qui serait contraire aux règles sur la dépense des deniers publics (1) ; en pareil cas, seule, l'arme de l'inscription d'office fera sentir une action efficace.

Enfin (2), si l'établissement public se voit contraint de verser des fonds disponibles au Trésor, il a, sous réserve des recours, le privilège des décisions exécutoires pour l'exercice de ses droits (3).

SECTION II

Nature de la reconnaissance d'utilité publique.

§ 1. — Les établissements d'utilité publique ont

1. Arrêté du 19 ventôse, an X ; — Décret du 31 mai 1862, articles 555 et suiv.

2. Pour ne mentionner que les points acquis.

3. Mais, cependant, quelque considérables que soient les avantages concédés à la qualité d'établissement public, par la simple absence de tutelle administrative, notre législation des institutions reconnues d'utilité publique apparaît sous des couleurs assez libérales.

Il convient, toutefois, de se demander si les solutions que l'on met aujourd'hui en avant, dans l'intérêt de la solidarité humaine, ne seraient pas susceptibles d'entraîner un léger recul, dans ce domaine de la liberté d'action des particuliers.

comme substratum des associations, ou s'appuient sur des combinaisons qui tendent à introduire la fondation dans notre droit. La loi française, assurément, ne prévoit pas expressément la fondation ; mais la pression de certains besoins a conduit la pratique à user de moyens assez variés, et, notamment, de celui de la charge d'hérédité (1) ; l'attitude de notre législation positive n'est d'ailleurs pas sans entraîner certaines conséquences fâcheuses.

Si ces deux types se différencient très bien en théorie, il n'en est pas toujours de même dans les faits, et la simple lecture des listes d'établissements reconnus ne suffit nullement à cet égard (2).

Qu'il s'agisse d'associations ou de fondations, la qualité d'établissement d'utilité publique ne peut leur être conférée que par le gouvernement seul, et cette

1. V. Berthélemy, *Traité élément de droit administratif*, 7^e édit., p. 562-563, et Planiol, *Droit civ.*, t. III. n^{os} 3,330 et suiv.

2. On peut remarquer que le premier groupe d'institutions l'emporte de beaucoup en souplesse, du moins dans l'état actuel de notre droit.

Cependant, les fondations ne soulèvent plus guère les hostilités d'autrefois, et la progression effroyable des charges publiques accentuera probablement encore cet état d'esprit. Et d'ailleurs, même à l'heure présente, on ne saurait négliger le nombre des fondations personnes morales distinctes, ni surtout l'importance de leur moyens d'action.— Cf. la discussion si importante, intervenue à la Société d'études législatives, sur la question des fondations ; V. le *Bulletin* de 1909 de cette Société. — Cf. encore, la discussion tenue, depuis la guerre, à la Société d'études pour les questions d'assistance. V. *Revue philanthropique* de 1916.

solution est particulièrement grave pour le deuxième groupe d'institutions.

Rechercher l'exacte filiation de ce principe de notre droit public moderne, examiner dans quelle mesure l'Edit de 1749 a pu être considéré comme ayant encore sur ce point valeur impérative (1), présenterait à coup sûr un très haut intérêt, mais dépasserait par trop le sujet de cette étude. Il semble bien, toutefois, que le gouvernement a fait là un très large usage d'un pouvoir qu'il n'aurait point exercé, si la législation, au moins depuis le Consulat, n'avait en quelque sorte sous-entendu en la matière les idées directrices de l'Edit de d'Aguesseau. Néanmoins, depuis la loi du 2 janvier 1817 (2), cette prérogative peut s'appuyer sur des textes émanés du Pouvoir législatif, et l'article 10 de la loi du 1^{er} juillet 1901 l'admet de façon formelle. Pour ce que l'on peut appeler les fondations personnes morales, la question reste plus délicate ; car, seuls, quelques

1. L'avis du Conseil d'Etat du 14 janvier 1892, rendu sur consultation du ministre de l'Intérieur au sujet de la surveillance par la puissance publique des établissements privés de bienfaisance, est dans le sens de la complète abrogation, en tant que texte positif, de l'Edit d'août 1749.

2. V. encore : la loi du 2 mai 1827, art. 2 § 3 ; la loi du 19 juillet 1845 et celle du 15 janvier 1849 sur le Conseil d'Etat ; la loi du 15 juillet 1850. L'art. 11 de la loi du 12 juillet 1875 a été abrogé par la loi du 18 mars 1880 qui exige une loi. — V. surtout la loi du 1^{er} avril 1898, art. 32. — Cf. Des Cilleuls, in *Revue génér. d'admin.* de 1890, p. 407 et suiv.

textes y ont fait allusion, en dehors de l'avis du Conseil d'Etat du 17 janvier 1806, non inséré au *Bulletin des lois*, et d'un décret de la même année.

Quoiqu'il en soit de ce problème, le droit du gouvernement dans ce domaine est maintenant parfaitement consacré, ce qui n'infirmé nullement l'idée qu'aucun être moral ne peut exister en France sans la permission, générale ou spéciale, du législateur. Si les Chambres tendent de plus en plus à procéder elles-mêmes à la création de chaque établissement public, cette intervention a pris sa source dans le jeu de principes financiers, d'ordre parfois constitutionnel. Mais les mêmes répercussions ne sont pas à craindre, lorsqu'il s'agit de la reconnaissance de l'utilité publique d'établissements privés. Aussi le Parlement ne s'est-il réservé que celle des établissements libres d'enseignement supérieur (1), si l'on fait abstraction du cas, essentiellement politique, des congrégations religieuses.

§ 2. — En dehors des groupements à but lucratif caractérisé (2), la capacité juridique très large n'appartient à des être moraux privés qu'autant que leur utilité publique a été reconnue dans des formes déter-

1. V. en ce sens, un avis du Conseil d'Etat, Sect. Intér., du 19 décembre 1905. — *Contra*, Trouillot et Chapsal, p. 398, et Michoud, *Pers. Mor.*, p. 433, note 1.

2. Dont la personnalité soulève encore bien des questions douteuses.

minées (1), l'autorité compétente restant d'ailleurs absolument libre dans l'octroi de cette faveur (2). De cette constatation très simple, on peut tirer de nombreuses conséquences. Au point de vue spécial de cette étude, la décision du gouvernement, qui crée comme tel l'établissement d'utilité publique, implique l'exercice d'un pouvoir préventif de contrôle sur les institutions de mainmorte. Certes, les considérations de politique économique continuent à ne pas rester étrangères à la mise en œuvre de cette forme si accusée de surveillance. Mais il semble bien que l'on se préoccupe surtout maintenant de l'intérêt véritable que l'œuvre présente pour ses bénéficiaires, et aussi des caractères techniques de son organisation. La reconnaissance d'utilité publique n'est jamais un

1. De simples formes ne suffiraient pas pourtant ; il faut encore *l'intention* d'admettre une institution privée au rang d'établissement d'utilité publique véritable. A ce point de vue, l'autorisation administrative donnée par décret en Conseil d'Etat, après le vote de la loi Falloux, à certaines congrégations enseignantes, ne l'impliquait pas, ce semble, malgré une opinion parfois admise. L'intention nécessaire, en effet, se trouve manifestée par l'attribution de la capacité juridique très large. Mais cette situation nouvelle de droit ne constitue pas le seul but de la reconnaissance ; on doit également tenir compte de l'estampille d'Etat ainsi conférée. On peut remarquer, à ce sujet, le cas des sociétés approuvées de secours mutuels, et aussi celui des œuvres de guerre autorisées. On a même dit récemment que c'était là une sorte de demi-reconnaissance d'utilité publique. — Cf. encore les termes de l'article 14, alinéa 7, de la loi du 5 avril 1910, et la situation juridique de certaines des caisses d'assurance qu'elle prévoit.

2. A réserver cependant les tendances actuelles du Conseil d'Etat en matière « d'actes discrétionnaires ».

droit pour ceux qui la sollicitent. En conséquence, elle n'est accordée, et c'est là un principe absolu, que sous des conditions très nettement déterminées, dont la tendance à une rigoureuse uniformité est peut-être d'ailleurs un peu trop grande. Ces exigences constituent à l'heure actuelle la source du contrôle, que l'administration doit exercer sur le fonctionnement des établissements reconnus. Il faut remarquer, enfin, que l'autorité qui leur a conféré ce caractère reste toujours libre de le leur enlever entièrement. En théorie, on a pu soutenir que l'observation fidèle des statuts approuvés ne saurait même leur en garantir le maintien (1).

§ 3. — Les circonstances ne commandent toujours pas impérieusement le statut juridique d'établissement reconnu. L'exigence d'une dotation importante peut décourager des fondateurs, même animés des intentions les plus sérieuses.

Et cependant, le libéralisme relatif de la loi du 1^{er} juillet 1901, dont les dispositions régissent la plupart des institutions susceptibles d'aspirer à la reconnaissance, n'a pas eu pour résultat de diminuer le nombre et le caractère varié des établissements d'u-

1. Sous réserve du recours pour excès de pouvoir. — Cf. les conclusions si intéressantes de M. Tardieu, commissaire du gouvernement, Conseil d'Etat, 20 mars 1908, affaire des « Marianites », Lebon, p. 283 et suiv. — V. encore *infra*.

tilité publique apparus depuis sa promulgation (1). Cette constatation s'explique tout à fait si l'on réfléchit au prestige dont l'opinion publique a pris l'habitude d'entourer cette situation juridique et l'estampille d'Etat qu'elle procure. Pour certaines institutions, cette dignité est ainsi devenue quasi-indispensable. Les obligations qu'elle engendre ne les arrêtent pas, et elles cherchent volontiers à bénéficier d'un acte discrétionnaire du gouvernement, dont la nature même écarte tout recours contentieux véritable (2).

SECTION III

Formes et conditions requises pour l'obtention de cette faveur

On se trouve là en présence de l'exercice d'un contrôle préventif de l'administration.

§ 1. — *Règles de forme.* — Le trait essentiel, en la matière, c'est l'avis toujours exigé, mais jamais obligatoire, du Conseil d'Etat. Si son intervention a un peu varié dans ses modalités, la loi a consacré le

1. V. *infra*, pour l'ordre de grandeur des reconnaissances survenues depuis la loi du 1^{er} juillet 1901.

2. Si l'on admet le caractère principalement gracieux du recours pour excès de pouvoir. *

principe d'une délibération en assemblée générale (1), en rendant nécessaire, pour le plus grand nombre des cas, un décret dans la forme des règlements d'administration publique.

Les détails changent un peu selon que l'on a affaire à des associations ou à des fondations ; mais l'esprit qui a présidé à l'établissement de toutes ces formalités reste absolument le même. La première catégorie d'institutions trouve ses règles dans le premier décret du 16 août 1901, qui exige, des groupements sollicitant la reconnaissance, toute une série de documents destinés à les bien individualiser (2). Il est donné récépissé de cette présentation, ce qui soulève les mêmes questions que pour les déclarations d'associations. Dans l'étude de ces demandes, un très grand rôle appartient au ministre de l'Intérieur, qui demeure toujours libre de ne leur faire donner aucune suite. S'il ordonne de procéder à leur instruction, il doit provoquer certains avis (3) et consulter les ministres intéressés.

Dans tous les cas, le dernier mot appartient, du moins en théorie, au chef de l'Etat.

1. Loi du 1^{er} juillet 1901, art. 10 ; loi du 1^{er} avril 1898, art. 32. — Pour les fondations l'avis, de la section suffit : Cons. d'Etat, 13 décembre 1905.

2. V. 1^{er} Décret du 16 août 1901, titre 1^{er}, chapitre II.

3. « Notamment, celui du Conseil municipal de la commune où l'association est établie, et un rapport du préfet », 1^{er} décret du 16 août 1901, art. 12 : V. Cons. d'Etat., Intér., 5 novembre 1901.

§ 2. — *Conditions requises.* — Elles découlent toutes de l'idée que la qualité d'établissement d'utilité publique doit être réservée aux seules institutions qui, se proposant d'atteindre un but d'utilité générale, possèdent les moyens d'y parvenir.

La conception, toutefois, qui faisait de cette dignité un « privilège octroyé », semble bien s'être quelque peu atténuée.

Dans le domaine des conditions exigées pour la reconnaissance, le Conseil d'Etat est arrivé à une construction juridique assez nette dans ses grandes lignes. Certes, la Haute Assemblée se refuse, de façon générale, à admettre les demandes d'institutions destinées, de par leur nature même, à une action trop temporaire (1). Mais elle ne s'est pas opposée, bien avant même les nécessités déterminées par les lois de séparation des Eglises et de l'Etat, à l'érection en établissements d'utilité publique d'œuvres à caractère confessionnel marqué, si l'on fait abstraction de réserves, d'ailleurs absolument indispensables (2), au respect de la neutralité de l'Etat en matière religieuse.

On a reconnu d'utilité publique des organismes

1. Le Conseil d'Etat italien a fait preuve là, peut-être à tort, d'idées sensiblement différentes.

2. Voir, à un point de vue quelque peu analogue, un avis de rejet du 28 mai 1895.

internationaux, afin de favoriser l'étude de questions comportant de très larges groupements d'efforts et des champs d'expérience qui ne sauraient se limiter à un pays donné (1).

Une jurisprudence analogue s'est fait jour pour des associations comptant de nombreux membres étrangers, et, plus encore, en faveur d'associations étrangères ayant leur siège en France, sous réserve, il est vrai, de la réciprocité et de quelques restrictions à placer dans leurs statuts. Mais la société, au sens de la loi française, est inconciliable avec la reconnaissance, et le rang d'établissement d'utilité publique ne pourrait être conféré sous condition résolutoire.

Toutes les associations, d'ailleurs, doivent avoir rempli les formalités de la déclaration de la loi de 1901 (2).

Si les conceptions qui président à l'examen de ces caractères se sont trouvées élargies, pour certains autres une évolution analogue ne semble pas s'être produite. C'est ainsi que l'on exige toujours la justification de ressources suffisantes, et celle de services déjà rendus à la collectivité. Le côté désintéressé doit

1. Ex. : « L'Institut intern. de sociologie », C. d'Etat, Ass. générale, 25 février 1909.

2. Toutes les règles rappelées ici s'appliquent également aux unions d'associations; mais on n'admet pas, pour la composition de ces organismes, toutes les combinaisons possibles.

prédominer (1), et l'œuvre à reconnaître doit offrir des garanties sérieuses de bonne administration. Certes, les solutions varient un peu avec les espèces ; le Conseil d'Etat n'impose pas rigoureusement les *statuts-modèles* des associations [ou des fondations]. Mais il réclame d'une manière constante l'insertion de nombre de leurs clauses, en particulier pour sauvegarder les droits des associés (2).

La section de l'intérieur, en effet, a élaboré, depuis longtemps déjà, des types de statuts (3). La question de la légalité de la clause nouvelle de contrôle administratif, celle aussi de la validité de la disposition analogue contenue dans le quatrième alinéa, *in fine*, de l'article 11 du premier décret du 16 août 1901, formeront la matière essentielle du chapitre suivant.

D'une façon générale, la règle de la spécialité n'atteint les établissements d'utilité publique que par la conception qu'en peuvent avoir les autorités chargées d'autoriser leurs acquisitions à titre gratuit. Il y a lieu cependant de remarquer qu'elle n'est pas

1. V. Conseil d'Etat, Ass. gén., 12 novembre 1908, et, pour le principe posé, l'avis du Conseil d'Etat du 27 octobre 1896 : les enfants recueillis doivent bénéficier directement d'une part, du produit de leur travail.—Comparer encore, C. d'Etat, 7 mars 1893.

2. Autres points jugés essentiels : la gratuité des fonctions, lorsqu'il s'agit de membres de l'association, ou de ceux du conseil d'administration ou du bureau d'une fondation ; la clause, si habile et si précieuse autrefois, d'attribution de l'actif net. —

3. Voir *Bull. min. int.*, 1887, p. 252, par ex.

sans exercer une certaine influence sur les conditions de l'approbation des statuts (1) et qu'on s'en est certainement inspiré dans la rédaction du paragraphe premier de l'article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Deux prescriptions montrent bien la nature de l'examen des statuts, et, en même temps, de la reconnaissance d'utilité publique. La première veut que le décret du Chef de l'Etat porte approbation de ces règles organiques de l'institution et qu'il ait pour annexe le document les renfermant (2). Aux termes de la seconde, tout changement aux statuts doit satisfaire aux exigences de fond et de forme qui président à cette « sanction officielle » des établissements privés (3).

1. Les statuts doivent, en conséquence, indiquer très explicitement le ou les buts poursuivis. V, d'ailleurs, Cons. d'Etat, Note du 17 mars 1896.

2. Pour donner plus de souplesse, il est de tradition que les statuts ne doivent contenir que des mentions essentielles. Les conditions de détail se trouvent dans un règlement intérieur, arrêté en même temps que le document fondamental ou postérieurement. Pour ce qui touche à l'homologation de ces textes secondaires, l'administration peut exercer une action plus ou moins étendue, selon qu'il s'agit d'associations ou de fondations.

3. En dehors de la question bien connue qui se pose pour certains associations syndicales de propriétaires, on peut se demander si les caisses constituées pour les retraites des ouvriers mineurs appartiennent ou non à la notion de l'établissement d'utilité publique.

Pour les Monts-de-Piété, *adhuc sub judice lis est* ; des distinctions paraissent là nécessaires.

Aucune association culturelle ne pourrait être reconnue d'utilité publique.

CHAPITRE II

L'activité des établissements d'utilité publique et le contrôle de l'Administration.

PREMIÈRE SECTION.

Considérations générales

§ 1. — La règle fondamentale, en la matière, c'est le principe du contrôle illimité avant la reconnaissance ; on a vu les traits essentiels de son exercice, son caractère discrétionnaire.

Au point de vue rationnel, la qualité d'établissement reconnu semble impliquer une surveillance continue de l'administration.

Mais, pendant longtemps, les autorités compétentes estimèrent que l'enquête approfondie, faite avant la reconnaissance, suffisait à donner toutes garanties utiles. Si un établissement d'utilité publique donnait lieu à des plaintes trop vives, par suite de la mauvaise gestion ou de l'attitude inconsiderée de ses représentants, le gouvernement n'avait-il pas le droit absolu de lui retirer une

faveur que l'expérience démontrait avoir été conférée à tort ? Et d'ailleurs, un domaine essentiel était réservé au contrôle administratif, non périodique certes, mais si efficace ; celui des dons et legs. Si l'on ne se souciait pas, en effet, d'appliquer aux institutions privées reconnues comme établissements d'utilité publique le principe de la *spécialité*, une exception, toutefois, avait été apportée à cette indifférence : la limitation du droit d'acquérir à titre gratuit des établissements d'utilité publique ; l'intervention de l'administration toujours obligatoire en la matière.

Ecarter toute « tutelle administrative », au sens technique du mot, était chose heureuse, puisqu'en définitive on n'était en présence que d'organismes *privés* ; mais « l'estampille d'Etat », qui semble ressortir du fait même de la reconnaissance, ne commandait-elle pas une surveillance, par l'administration, de la gestion financière de ces établissements ? Pourvus d'une situation juridique meilleure, entourés d'un prestige spécial, ils devaient pouvoir prouver qu'ils étaient dignes de cette faveur.

§ 2. — Dans les dernières années du xix^e siècle, cette conception devint celle des services compétents. Mais, dans le silence absolu des textes, — si fréquent, d'ailleurs, dans cette matière du régime des établissements d'utilité publique, — comment la faire passer dans la pratique ? — Un moyen très simple sembla

s'indiquer : user du pouvoir discrétionnaire conféré au gouvernement pour la reconnaissance ; faire du contrôle administratif une clause nouvelle des modèles de statuts, « proposés » aux institutions qui sollicitent la reconnaissance. Le vote de la loi du 1^{er} juillet 1901 allait nécessiter précisément une refonte des statuts-types des associations ; on en profiterait pour y insérer l'engagement de se soumettre à une surveillance déterminée de l'administration, et l'autorité administrative — le Conseil d'Etat, en fait, — prit effectivement ce parti.

En agissant ainsi, se maintenait-on dans les limites de la légalité ? Pouvait-on instituer un contrôle de ce genre sans texte législatif ? Etait-il permis de donner ces attributions nouvelles à des fonctionnaires publics, par cette sorte de moyen contractuel ? La loi, en effet, resta muette en la matière. Nulle trace de disposition de cette nature dans le texte même de la loi du 1^{er} juillet 1901 ; la discussion devant les deux Chambres n'avait révélé qu'une chose : l'intention du législateur de consacrer la pratique alors existante (1).

Si l'article 11-4° du premier règlement d'administration publique du 16 août 1901 exige que les statuts des associations désireuses d'obtenir la reconnaissance contiennent :... « l'engagement... de

1. V. séance Ch. du 26 février 1901, au *Journ. off.*, du 27.

présenter sans déplacement les registres et pièces de comptabilité sur toute réquisition du préfet, à lui-même ou à son délégué », en l'absence de *tout texte législatif explicite*, un simple règlement d'administration publique pouvait-il légalement édicter cette prescription ? Ces questions vont faire l'objet de la deuxième section de ce chapitre.

SECTION II

Les tentatives de l'administration en vue de se ménager un contrôle périodique. — Leur valeur juridique.

Introduit dans le premier décret du 16 août 1901, chapitre II, le contrôle de l'administration puise surtout sa source dans les statuts approuvés de chaque établissement (1) ; il est donc susceptible de quelques variations dans son étendue.

§ 1. — L'administration n'intervient pas dans la constitution des organes de ces personnes morales, et elle n'a pas à surveiller directement leur fonctionnement ordinaire, en dehors du cas où les statuts le prévoient. Cependant, grâce à une condition constamment imposée pour la reconnaissance, lorsqu'il

1. C'est ce qui explique que les règles du décret du 16 août (Ch. II) ont pu être étendues aux fondations. — Les institutions de prévoyance, reconnues d'utilité publique, sont soumises, de plus, à un contrôle technique particulier.

s'agit d'institutions de bienfaisance, on a réservé le droit de visite du préfet ou de son délégué. La légalité de ces conditions n'est qu'un cas particulier du problème, que l'on a déjà exposé, et que l'on va discuter plus loin, sous sa forme la plus générale.

En principe, l'administration n'a pas à s'occuper d'un grand nombre des décisions prises par les représentants légaux de ces personnes morales. D'ailleurs, l'établissement une fois reconnu, s'il n'a pas à « déclancher » lui-même le contrôle pour pouvoir bénéficier de dons ou de legs, on ne tient guère la main à l'application d'un principe de la spécialité.

Mais le contrôle administratif sur le patrimoine de ces institutions a une autre consistance, et cette simple constatation est significative. Pour les baux, la loi ou les règlements généraux n'apportent aucune restriction ; cependant, si on les projette pour plus de dix-huit ans, aux termes des statuts-modèles des fondations (art. 9), il faut l'approbation du gouvernement. — Même remarque, quant à la légalité.

En ce qui concerne les acquisitions à titre onéreux, la liberté est de principe. Dans ce domaine, les statuts-modèles des associations sont devenus plus larges, car ils n'exigent plus, — contrairement à l'article 4 des statuts-modèles de 1887, — l'autorisation du gouvernement pour les achats d'immeubles que leur permet la loi (1). Toutefois, la règle du para-

1. Ceux des fondations sont restés identiques sur ce point : art. 9 actuel.

graphe premier de l'article 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901, inspirée, par l'idée de spécialité et surtout par la peur traditionnelle de la mainmorte, vient interdire là des placements peut-être avantageux : « Ces associations... ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent. »

S'il s'agit d'aliéner ou d'échanger des immeubles, de constituer sur eux des hypothèques, sous la réserve précédente, les associations *seules* ne dépendent que d'elles-mêmes ; contrairement d'ailleurs à l'article 5 des statuts-modèles de 1887, les statuts-modèles nouveaux ont admis là plus de latitude. La liberté des actions ou des transactions des établissements reconnus d'utilité publique ne se trouve limitée que par la volonté des fondateurs ou celle des associés.

Toutes les valeurs mobilières d'une association doivent être placées, cependant, en titres nominatifs. (Loi de 1901, art. 11, § 1^{er}) (1). Le gouvernement n'intervient, toutefois, pour leur choix (2) que dans le cas d'établissements de prévoyance, afin de protéger la petite épargne.

1. Contre la dissimulation de dons ou de legs. Cette disposition législative a été empruntée aux exigences des statuts-modèles de 1887 sur le fonds de réserve.

2. Cette garantie peut être, cependant, une condition de la reconnaissance, quelle que soit la nature de l'institution.

La constitution d'un fonds de réserve, les éléments dont il doit au minimum se composer, se trouve déjà dans les statuts-modèles de 1887, et la pratique administrative n'a jamais dérogé à cette règle. De la même manière, les délibérations relatives à l'aliénation de biens en dépendant ne peuvent être valables qu'après approbation gouvernementale (1).

§ 2. — Le contrôle par l'administration de la gestion proprement financière est plus accusé. C'est en cette matière surtout que ses efforts se sont exercés. La question de leur légalité se pose ici sous sa forme la plus saisissante.

L'article 11-4° du décret du 16 août 1901 exige que les statuts contiennent :... « l'engagement... de présenter sans déplacement les registres et pièces de comptabilité sur toute réquisition du préfet, à lui-même ou à son délégué. »

Les statuts-modèles des associations portent, depuis 1887, que le rapport annuel (2) et les comptes doivent être adressés, chaque année, au préfet, au ministre de l'Intérieur et au ministre du Département auquel ressortit le groupement considéré. Il en

1. Statuts-modèles nouveaux des associations : art. 13-14. — Statuts-modèles des fondations : art. 11-12.

2. Statuts-modèles de 1887, art. 14, *in fine*. — Ce rapport comprend notamment les résultats de l'audition, par l'assemblée générale, des comptes de l'exercice clos, ainsi que le budget du nouvel exercice.

est de même de ceux des fondations, qui soumettent de plus à *l'approbation* préfectorale les comptes des trésoriers. On peut remarquer, en effet, que l'obligation d'envoyer des pièces n'implique pas la nécessité d'obtenir une sorte de « déclaration de conformité. »

Une circulaire aux préfets, du ministre de l'Intérieur, datée du 25 avril 1913, rend pratique la question de la légalité de ces dispositions.

Ce document commence d'abord par poser en principe que la loi de 1901 a entendu régir toutes les associations reconnues d'utilité publique, quand même cette faveur leur aurait été concédée avant sa promulgation. Il rappelle la clause de contrôle administratif des statuts-modèles récents, et déclare que si, depuis 1901, son insertion a été une condition constante de la reconnaissance, son application n'a guère été pratiquée dans les faits. — Assurer dorénavant son entière observation, tel est bien le devoir de l'administration, et l'on peut noter, à ce propos, que la prescription du paragraphe 4, *in fine*, de l'article 11 du décret du 16 août 1901 a été empruntée aux statuts-modèles de 1887. — Mais la circulaire continue : « Il est possible que les statuts de certaines associations, reconnues d'utilité publique avant 1901, ne prévoient pas cet envoi (1), et ne contiennent aucune clause relative au contrôle du fonc-

1. Sous-entendu : des comptes et rapports annuels.

tionnement et de la comptabilité de l'association.

« De tels statuts ne sont pas conformes aux prescriptions du décret du 16 août 1901 (art. 11) portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901. Il vous appartient, en vertu de ces dispositions, d'exiger la présentation sur place, à toute réquisition de votre part, des registres et pièces de comptabilité de ces associations et de consigner, dans un rapport qui sera classé au dossier de l'association, toutes les irrégularités que vous aurez relevées. Vous inviterez également lesdites associations à adresser une demande régulière de modification de leurs statuts, de manière à les rendre conformes à la législation actuelle. »

Une telle assertion ne paraît pas très exacte (1). Certes, d'une façon générale et impersonnelle, le Parlement pourrait légitimement modifier le régime des établissements d'utilité publique ou d'une catégorie déterminée d'entre eux. Mais, pour cela, il faudrait un *texte législatif explicite* (2), et l'esprit de la loi de 1901 a été, dans la matière des associations reconnues, de consacrer simplement la jurisprudence établie. Si l'on se reporte à sa discussion, on peut

1. Toute cette discussion ne concerne que les associations et leurs unions.

2. V. Romieu, dans ses conclusions sous Cons. d'Etat, 22 mai 1903. Caisse des écoles. — Comparer Jèze, *Cours de droit public*, 1913-1914, p. 368 et 369. — Mais le Parlement ne devrait pas modifier d'office les statuts d'un établissement d'utilité publique déterminé.

citer, par exemple, ces paroles de M. Bienvenu-Martin : «... Je désire adresser une question à la Commission. L'article 10 nouveau prévoit la reconnaissance d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat. C'est la consécration de la pratique actuelle... »

Le rapporteur a répondu : « Cela n'est pas douteux » (1). Assurément, l'article 11 limite la liberté d'action de toutes les associations reconnues ; mais, pour elles, la loi même n'a pas édicté d'autres restrictions.

Le législateur de 1901 avait renvoyé à un règlement d'administration publique le soin de déterminer « les mesures propres à assurer l'exécution de la présente loi » (art. 20). Le premier des deux décrets intervenus en conséquence, seul texte qui régit la matière, n'a pas subi de modifications en ce qui touche ces associations. L'intitulé de son chapitre II est certes peu explicite ; mais les articles qu'il renferme et le rapport qui précède le décret ne semblent bien viser *que les groupements à reconnaître*. En tout cas, l'article 11 § 4 de ce règlement d'administration publique ne prévoit que le contrôle sur place des registres et pièces de comptabilité. Il n'y ajoute pas l'envoi des comptes et rapports annuels au préfet et au ministre de l'Intérieur. Cette dernière obligation ne se trouve inscrite que

1. V. Séance Ch. du 26 février 1901, au *J. O.* du 27.

dans les statuts-modèles, *documents qui n'ont, en eux-mêmes, aucune valeur impérative.*

L'article 8 du premier décret du 16 août 1901, en édictant que les « associations qui *sollicitent* la reconnaissance d'utilité publique doivent avoir rempli au préalable les formalités imposées aux associations déclarées », ne peut guère envisager que celles reconnues avant la mise en vigueur de la loi de 1901.

Mais, dans cette question délicate, une autre disposition, de ce même décret paraît décisive. Son article 33 vient déclarer, en effet, que « les associations ayant déposé une demande en reconnaissance antérieurement au 1^{er} juillet 1901 devront compléter les dossiers conformément aux dispositions des articles 10 et 11 (1). Toutefois, les formalités de déclaration et de publicité au *Journal officiel* ne seront pas exigées d'elles. »

Une interprétation qui rendrait l'article 11 applicable, même à tous les groupements légalement reconnus avant cette date, semble ainsi quelque peu hasardée, et l'affirmation de la circulaire du 25 avril 1913, qui se réclame si énergiquement du décret du 16 août, paraît bien se heurter à l'article 33 du texte qu'elle invoque (2). Et d'ailleurs, étant donnés la

1. Sous-entendu : de ce même décret.

2. V. pour la même conclusion. Trouillot et Chapsal, p. 112; mais, à vrai dire, les termes de ce passage de leur Commentaire manquent de précision.

lettre et l'esprit de la loi de 1901, un règlement d'administration publique aurait-il pu valablement avoir la portée que lui a prêtée le ministre de l'Intérieur ?

Cet exposé critique n'offre guère qu'un intérêt théorique, car le contrôle de tous les établissements d'utilité publique est en soi chose excellente. Dans cette matière où s'opère si bien la liaison de l'administration et de l'initiative privée, un refus de s'y soumettre volontairement serait des plus fâcheux.

Mais ces constatations ne sauraient avoir pour effet de rendre juridiquement obligatoire une demande de modification des statuts, pour les associations qui, reconnues d'utilité publique depuis de longues années, l'auraient été sans la clause de contrôle financier. L'équité commande sans doute à ces dernières de se conformer pratiquement à ces prescriptions ; mais sur le terrain des principes, ce ne sera qu'une adhésion volontaire.

Contre l'arme du retrait, elles pourraient faire jouer le recours pour détournement de pouvoir.

La solution, que l'on vient de développer pour les associations reconnues sans l'insertion de la clause de surveillance administrative, doit même être *généralisée* ; elle s'applique encore à celles reconnues depuis la promulgation de la loi du 1^{er} juillet 1901. L'engagement de se soumettre au contrôle administratif, devenu condition constante de la reconnais-

sance, ne pouvait et ne peut encore légalement être exigé ; le caractère discrétionnaire de la matière ne change rien à la question.

Et, en effet, la clause du contrôle administratif ne s'appuie sur aucun texte législatif. L'administration peut invoquer, assurément, la disposition de l'article 11, paragraphe 4, du premier décret du 16 août 1901 ; mais en l'absence de tout principe analogue dans la loi même, cette prescription d'un simple règlement d'administration publique semble bien être illégale.

Les statuts, même approuvés, ne constituent que l'expression de la volonté des organes de l'être moral ; leur caractère est purement privé ; l'insertion des clauses des statuts-types, exigées en fait par la pratique administrative, ne peut avoir, — tout au plus, — qu'une sorte de caractère contractuel. Mais peut-on se placer *contractuellement* sous la surveillance d'autorités publiques ? Agir ainsi serait leur donner, par moyen privé, des attributions nouvelles ; la négative s'impose en conséquence (1).

Conclusion générale. — Le contrôle administratif des établissements d'utilité publique est chose excel-

1. On entre dans une association en considération de ses statuts. Mais ceux des associations, reconnues d'utilité publique depuis une date récente, contiennent la clause de surveillance administrative. Un associé pourrait-il protester contre son inexécution ? Dans l'affirmative, devant qui pourrait-il agir ? Pour cette hypothèse curieuse, voir la deuxième partie de ce travail.

lente, — du moins tant qu'il reste dans de justes mesures ; mais c'est au législateur à le déterminer.

§ 3. — Toujours au point de vue de la surveillance de la gestion financière, on peut remarquer que, seuls, les statuts-modèles des fondations exigent pour tous les emprunts l'autorisation du gouvernement (art. 9) (1). Cette restriction se comprendrait moins, en effet, pour les associations, l'intervention de l'assemblée générale suffisant en pareil cas.

On peut encore noter ici un arrêt relativement récent de la Cour des comptes, curieux pour les tendances qu'il révèle. Les deniers des établissements d'utilité publique sont évidemment des deniers privés. Le juge des comptes publics ne devrait donc, semble-t-il, jamais avoir de juridiction sur les comptes de ces institutions privées. Telle était effectivement la jurisprudence établie lorsqu'un arrêt de la Cour des comptes du 12 juillet 1883 vint prendre en considération, — dans une affaire, il est vrai, très spéciale, — des principes quelque peu différents. La Direction générale de la comptabilité publique ne paraissant pas partager cette manière de voir, la Cour, le 24 novembre 1904, affirma de nouveau sa compétence sur les opérations d'un comptable d'un simple établissement d'utilité publique.

Les motifs donnés par la Cour ne manquent pas

1. Ce point relève plutôt, à vrai dire, de la 3^e section de ce chapitre.

d'intérêt. Son argumentation, elle la fonda en résumé sur le fait qu'en l'espèce le décret de reconnaissance prévoyait l'intervention d'un règlement intérieur, et que ce dernier avait soumis la comptabilité du receveur-économe aux règles des établissements de bienfaisance. Le décret s'était ainsi incorporé cette prescription, et, dans l'état de la législation, ce fait créait la compétence du juge des comptes (1).

§ 4. — Généralisant une disposition que l'on a déjà énoncée dans le paragraphe 1 de cette section, les statuts-modèles nouveaux ont réservé au ministre du Département auquel ressortit l'établissement, un droit de le faire visiter par ses délégués. Ceux-ci pourront rechercher, par exemple, si l'on n'a pas dépassé le prix maximum des rétributions, là où la gratuité n'est pas complète.

On ne doit pas oublier, enfin, que le premier décret du 16 août 1901 a valeur impérative — abstraction faite du paragraphe 4 de son article 11 — pour les associations reconnues depuis lors, et qu'en conséquence l'Administration a le devoir de vérifier si on lui a bien déclaré, dans le délai voulu, les changements survenus dans leur direction.

§ 5. — *Détails pratiques de mise en œuvre du*

1. V. Répert. Béquet, t. XXIII, p. 21, note 4. — Au point de vue de ce travail, ce que l'on appelle, en matière de budgets publics, le contrôle judiciaire, peut rentrer, semble-t-il, dans la notion générale de contrôle administratif.

contrôle administratif. — Toute surveillance implique une organisation. Sans oublier le rôle du Bureau des associations au Ministère de l'Intérieur (1), ni même l'intervention possible de services dépendant d'autres Ministères, il convient de remarquer la place importante donnée ici à la Préfecture.

Aux termes de la Circulaire précitée du 25 avril 1913 (2), le Préfet est tenu de faire dresser un répertoire spécial, avec table alphabétique, pour tous les établissements d'utilité publique ayant leur siège dans le département. Un folio est réservé à chaque institution : en regard de son titre, on mentionne « l'indication du but poursuivi, la date du décret de reconnaissance, celle des décrets ou arrêtés qui ont autorisé soit des modifications de statuts, soit l'emploi de dons ou de legs, soit la vente ou l'acquisition d'immeubles ou de valeurs mobilières dépendant du fonds de réserve, ainsi que les changements dans son administration ». De la même manière, un dossier doit être établi pour chacune, et l'on y trouvera, avec l'ampliation des statuts approuvés, une

1. En particulier, pour l'examen des comptes et rapports annuels.

2. La Circulaire, intervenue à l'occasion de la réorganisation du Bureau des associations ne vise pas, à vrai dire, les fondations.

ampliation du décret de reconnaissance, et, d'une façon générale, « de tous les actes de tutelle, ainsi que les comptes et rapports annuels ». Pour mieux assurer le contrôle, en fin d'année, on fera, à la Préfecture la récapitulation de tous les établissements reconnus ou ayant subi des transformations durant la même période ; consignée dans un rapport spécial, le Ministre de l'Intérieur devra la recevoir avant le 31 mars.

Remarque essentielle. — L'interprétation des statuts d'une institution reconnue d'utilité publique appartient à l'autorité judiciaire (Cf. Cons. d'Etat, 27 janvier 1911), « parce qu'elle demeure une œuvre privée ».

SECTION III

Les moyens extraordinaires du contrôle de l'administration

§ 1. — L'administration les puise surtout dans les principes fondamentaux de notre droit sur les dons et legs. Certes, pour les établissements d'utilité publique, la loi du 4 février 1901 a consacré une solution de large déconcentration. Mais, que l'approbation soit donnée par le préfet ou par décret en Con-

seil d'Etat (1), il leur faut toujours, pour rendre leur acceptation parfaite, une autorisation administrative. Et d'ailleurs, les deux cas où la loi exige l'intervention d'un décret en la forme de règlement d'administration publique montrent bien le sens de ce contrôle spécial.

La procédure suivie en matière de legs (2) corrobore encore cette constatation. Très jurisprudentielle, si l'on peut dire, à l'origine, elle trouve maintenant ses règles dans le règlement d'administration publique du 1^{er} février 1896, modifié par celui du 24 décembre 1901. On a centralisé la préparation du dossier dans les bureaux de la préfecture du département où s'ouvre la succession. Le notaire doit avertir, en même temps que le préfet, l'établissement bénéficiaire de la disposition faite à son profit. Ce dernier a toujours le droit d'accepter à titre provisoire (loi du 4 février 1901). La préfecture, renseignée obligatoirement par les maires, a pour mission d'interpeller les héritiers et de leur demander s'ils font ou non opposition. En conséquence, l'instruction est suspendue pendant un délai de trois mois, dont l'expiration n'entraîne pas cependant la forclusion des réclamants.

1. Depuis un avis du Conseil d'Etat du 10 mai 1868, on a commencé à isoler, à ce sujet, les libéralités complexes. Mais, en cas de réclamation des héritiers, le pouvoir de statuer appartient à l'autorité la plus élevée (Règl. d'ad. pub. du 1^{er} février 1896, art. 4).

2. Pour une donation, les parties ont la possibilité de s'arranger à leur gré.

Qu'il s'agisse de dons ou de legs, l'autorité compétente pour autoriser impose toujours la présentation d'un état détaillé des biens compris dans la libéralité, ainsi que celle d'un tableau de la situation générale de la personne morale gratifiée. Dans le cas d'un legs, l'administration veut connaître le sort des héritiers naturels (1), recevoir leur protestations ou leur consentement. A cette occasion, elle examine la réalité des services rendus par l'établissement bénéficiaire, et elle peut même rechercher si la disposition n'est pas grevée de charges trop lourdes. L'autorité qui a le pouvoir de statuer demeure libre de refuser son autorisation ; elle peut ne l'accorder qu'après réduction ou entente avec les héritiers. Elle ne la donne jamais, quand le contrôle serré qu'elle exerce toujours en pareil cas lui a révélé un mauvais fonctionnement de l'institution demanderesse.

Sans entrer dans l'exposé des questions si délicates, mais très connues, que soulève la matière, on doit cependant se rappeler qu'elles ont permis de considérer comme soumis à la règle de la spécialité les établissements d'utilité publique. Il faudrait remarquer encore que, sauf en ce qui concerne cette dernière règle purement administrative (2), le dernier

1. D'où la répugnance à valider les libéralités anonymes.

2. Ce point même est contesté. — V. contre l'idée de spécialité considérée comme une *règle de capacité juridique* : Planiol, note sous Cass. ; Dalloz 95. 1.217. — Cependant, le législateur semble

mot est toujours réservé aux tribunaux judiciaires.

Le juge ordinaire des donations et des testaments devait, en effet, souverainement connaître de la volonté de ces donateurs ou testateurs.

§ 2. — La coexistence des deux contrôles, administratif et judiciaire, répond véritablement dans cette matière à la nature des choses. Tout d'abord, la décision administrative est généralement beaucoup plus rapide ; lorsqu'elle porte refus d'autorisation, elle peut ainsi épargner des pertes de temps et d'argent aux parties disposées à entrer en litige. La nécessité d'une autorisation accordée par le préfet ou par décret en Conseil d'Etat constitue une entrave contre l'exécution de plein gré de libéralités contraires à l'ordre public. Au point de vue rationnel, ce principe de contrôle administratif se conçoit d'ailleurs très bien : la crainte de la mainmorte n'a pas disparu même de notre droit le plus récent ; on veut protéger à la fois les intérêts de l'Etat, de l'établissement bénéficiaire et ceux des héritiers naturels (1).

être entré dans la voie de la *nullité civile*. — Cf. par exemple, la loi du 1^{er} juillet 1901, article 11, §§ 1 et 2, et les sanctions qu'elle prononce contre les acquisitions, à titre onéreux ou gratuit, d'immeubles « non nécessaires au but » de l'association.

1. Ce dernier souci provient surtout d'une tradition de l'ancien régime. Sa persistance paraît assez bizarre, si l'on songe que, dans la pratique, l'administration ne se préoccupe que des parents du testateur démunis de toute action devant les tribunaux. On peut en dire autant de la prise en considération, à

On entend examiner la manière dont a fonctionné l'institution gratifiée, voir ce qu'elle a fait pour la satisfaction des besoins de la collectivité. Une autorisation donnée par justice se comprendrait moins, dans un domaine où l'on fait surtout appel à l'équité, où l'on cherche à doser les résultats, et non à dire le droit. Par ailleurs, les établissements d'utilité publique ne sauraient être assimilés à des personnes physiques, juridiquement « incapables ».

Certes, la prescription de l'article 910 du Code civil a été édictée à l'époque des théories qui confondaient volontiers les deux notions d'utilité générale reconnue et de service public (1) ; mais c'est en toute connaissance de cause que le législateur de 1901 a maintenu la nécessité de l'autorisation

notre époque, de l'origine des biens dont se compose la libéralité. Mais cela achève de bien montrer le caractère de ces autorisations administratives, où l'on envisage même le côté purement moral.

Dans le cas d'une libéralité adressée à un établissement d'utilité publique étranger, l'article 910 du Code civil garde une entière application : si l'institution gratifiée doit satisfaire aux exigences de sa loi nationale, le gouvernement français est libre d'autoriser ou non l'exécution de dons ou de legs portant sur des biens situés en France. — La conception *légitiste* a donc conservé là tout son empire, et cet article 910 est considéré « comme d'ordre public international ». — V. Weiss, *Traité de droit international privé*, t. IV, p. 614 et 668 et suiv. — Cf. encore, du même auteur, *Manuel de droit intern. privé*, édition 1914, p. 317 et suiv.

1. V. *suprà* : « Les Précédents », sections II et III, et aussi la section I de la première partie, chapitre 1^{er}.

administrative pour les libéralités adressées aux établissements d'utilité publique.

A ce sujet l'on peut remarquer que la tentative de fondation de droit public par voie testamentaire, présente un cas de fusion du contrôle préventif sur les institutions qui sollicitent la reconnaissance, et de celui que l'administration exerce sur les acquisitions à titre gratuit des établissements reconnus.

A noter enfin, dans cette matière des dons et legs, les restrictions si caractéristiques que la loi du 1^{er} juillet 1901 a imposées aux associations reconnues (art. 11, § 2, *in fine*, et § 3). Les immeubles compris dans un acte de donation ou dans une disposition testamentaire qui ne seraient pas nécessaires au fonctionnement de l'association sont aliénés dans les délais et la forme prescrits par le décret ou l'arrêté qui autorise l'acceptation de la libéralité ; le prix en est versé à la caisse de l'association.

Elles ne peuvent accepter une donation mobilière ou immobilière avec réserve d'usufruit au profit du donateur. Celle du paragraphe 3 était en germe dans le Code civil (art. 619)(1), et une circulaire ministérielle du 5 décembre 1863 avait déjà devancé là, pour tous les établissements de bienfaisance, la solution du législateur de 1901. L'idée est très nette. On s'est

1. Art. 619 : « L'usufruit qui n'est pas accordé à des particuliers ne dure que trente ans ».

préoccupé du sort des familles, et surtout du contrôle plus serré de l'Etat qu'elles « déclanchent », lorsqu'elles ont la possibilité de faire valoir des réclamations.

§ 3. — En dehors de ce domaine des dons et legs, appartient encore à ce que l'on a appelé les moyens extraordinaires de contrôle, l'approbation par le gouvernement des délibérations relatives aux modifications des statuts, ou à la dissolution (1). Les statuts-modèles des fondations édictent là des prescriptions particulièrement restrictives, ce qui est assez naturel, puisqu'il s'agit là d'une sorte de mise en œuvre d'un « droit de transformation ». C'est encore à cet ordre de questions que se rattache au cas de dissolution volontaire, statutaire, prononcée en justice ou par décret, la surveillance du jeu de la clause d'attribution du patrimoine à un ou plusieurs établissements analogues, publics ou reconnus d'utilité publique. On se trouve donc toujours en présence du procédé de l'insertion d'une clause dans les statuts-types, — clause dont on exigera l'adoption pour la reconnaissance.

Il ne faut pas oublier, non plus, que l'attribution de subventions administratives, commande et légitime un contrôle spécial de l'administration (2).

1. Il est inutile d'ajouter que tous ces pouvoirs ont constitué parfois une arme très efficace entre les mains du gouvernement.

2. V. sur ce dernier point, Jèze, *Cours de Droit public*, 1913-1914, p. 263 à 282.

SECTION IV

Les sanctions du contrôle administratif des établissements d'utilité publique. — De quelques indications statistiques.

§ 1^{er}. — *Les sanctions.* — Les mesures possibles ne sont guère souples ni graduées.

Si l'on fait abstraction de la perte des faveurs particulières consenties par l'administration, on passe de suite au retrait de reconnaissance, ce qui équivaut à la peine de mort pour les institutions qui n'ont pas comme substratum une association ; les autres, au contraire, peuvent subsister comme associations déclarées.

Mais, en fait (1), cette décision nécessite des circonstances extrêmement graves, comme, par exemple, le cas d'un établissement ayant surpris la bonne foi du gouvernement par des déclarations mensongères, ou bien encore se trouvant placé dans l'impossibilité absolue de remplir sa mission. En conséquence, il n'a guère été fait emploi de cette mesure, en général trop rigoureuse V. néanmoins, Cons. d'Et., Ass. gén. 16 juillet 1891 et 4 juin 1896, (pour les projets de décrets). Dans la première espèce, il s'agissait d'une œuvre

1. Cette situation de fait n'est peut-être pas chose heureuse.

destinée à l'éducation et à l'instruction de sourds-muets et d'aveugles, où s'étaient produits des désordres et des irrégularités graves. Dans celle du 4 juin 1896, l'on se trouvait en face d'une association de bienfaisance dont tous les membres avaient disparu (Cf. encore, Cons. d'Et., Sect. intér., notes des 15 juin et 2 août 1904).

La suppression de la reconnaissance doit avoir lieu dans les formes mêmes de son octroi. Devront intervenir les autorités qui seraient compétentes, au jour du retrait, pour reconnaître d'utilité publique l'établissement frappé. Dans le cas d'un décret en Conseil d'Etat, la mesure pourrait donner ouverture à un recours pour excès de pouvoir (1).

Cependant, grâce au jeu de principes traditionnels de notre droit public, l'administration peut user assez fréquemment d'un moyen moins violent, en se contentant de refuser son autorisation pour l'acceptation de libéralités consenties à des établissements ayant cherché à se soustraire à son contrôle.

§ 2. — *Renseignements statistiques.* — Au 1^{er} janvier 1891, 228 institutions, ayant leur siège dans le département de la Seine, avaient été reconnues d'utilité publique. Lors de la promulgation de la loi du 1^{er} juillet 1901, leur nombre se montrait à 288, et, le 1^{er} janvier 1917, à 456 (2).

-
1. Dans cet exposé, l'on n'examine pas les sanctions judiciaires.
 2. Dans toutes ces indications numériques ne rentrent pas en

Pour celles ayant leur siège ailleurs, il y en avait près de 550 au 1^{er} juillet 1901, et de 720 au 1^{er} janvier 1917 (1).

Ces chiffres suggèrent plusieurs remarques.

1^o En premier lieu, on constate que le nombre des reconnaissances intervenues depuis la loi de 1901 a été des plus considérables : 168, rien que pour le département de la Seine ;

2^o Les établissements d'utilité publique semblent avoir toujours une tendance à se concentrer dans les grandes villes, et particulièrement à Paris. Le chiffre des institutions reconnues du département de la Seine, de la loi de 1901 au 1^{er} janvier 1917, a atteint le nombre de celles de province reconnues durant la même période.

Dans cet exposé des résultats, il convient de noter que les établissements d'utilité publique se soumettent facilement d'eux-mêmes au contrôle de l'Administration (2), et que l'on ne relève la plupart du temps chez eux que des oublis involontaires.

ligne de compte les caisses d'épargne privées. En 1911, le nombre de ces dernières atteignait 550.

1, Les chiffres donnés pour le département de la Seine ont pu être pointés. Ceux des autres départements n'indiquent que l'ordre de grandeur. On n'a pas fait entrer en ligne de compte les établissements reconnus ayant leur siège en Algérie, parce que l'on n'a pu en obtenir le relevé.

Toutes ces indications ont été relevées sur les minutes que l'on a eu l'obligeance de nous communiquer, au ministère de l'Intérieur.

2. Renseignements pris au ministère de l'Intérieur.

Mais, aux termes de la circulaire déjà citée du 25 avril 1913, le contrôle rendu obligatoire par la législation ou les statuts approuvés de chaque établissement n'aurait été jusque là pleinement effectué que dans bien peu de cas. De nombreux rapports de l'Inspection générale des Services administratifs se sont plaints qu'il n'ait été exercé qu'à l'occasion de l'allocation de subventions ou de l'acceptation de libéralités. En effet, les relations avec l'administration devenaient alors forcées.

§ 3. — *Appendice.* — Si spéciale que soit la surveillance opérée pour l'application de la loi fiscale, on peut la considérer comme faisant partie de la notion de contrôle administratif.

Les établissements d'utilité publique ne sont pas soumis au droit d'accroissement ; mais ils sont susceptibles d'être touchés par l'impôt sur le revenu, introduit par la loi de 1872, lorsqu'ils émettent des emprunts (M. Wahl va plus loin. V. son *Traité de droit fiscal*, t. III, p. 289 et 291).

On ne doit pas oublier surtout le contrôle exercé par la Régie des Contributions directes pour tout ce qui concerne la taxe des biens de mainmorte ; toute cette surveillance fiscale a d'ailleurs une nature complètement différente du contrôle étudié précédemment.

Note. — Contrôle administratif spécial : les caisses d'épargne privées.

On peut voir à certains égards, dans ces institutions, un mélange de l'association et de la fondation. Le contrôle obéit là à des considérations très spéciales, et l'on ne saurait généraliser les solutions qu'il a reçues. Si, en droit, les caisses d'épargne privées constituent en effet des établissements d'utilité publique véritables, le régime économique auquel elles sont soumises les a fait considérer par certains comme de simples « guichets publics ».

Au point de vue de ce que l'on a appelé ici le contrôle préventif, la création d'une caisse d'épargne privée nécessite un décret en la forme d'un règlement d'administration publique ; les conditions nécessaires à l'obtention de cette mesure ne sont que l'adaptation de celles étudiées dans le chapitre précédent.

Qu'il s'agisse de caisses placées sous le patronage des conseils municipaux, ou bien d'institutions répondant aux types *autonomes* ou *mixtes*, la pratique du Conseil d'Etat exige impérieusement l'adoption presque complète des statuts-modèles correspondant aux caractères de l'établissement à fonder. Aux termes de ces documents, le règlement intérieur doit être soumis à l'approbation du ministre du Travail, chargé tout spécialement par notre législation des questions intéressant les caisses d'épargne privées.

Toutes ces prescriptions ne sont que l'application

du droit commun des établissements d'utilité publique ; mais les caisses d'épargne privées doivent satisfaire à bien d'autres exigences.

Les opérations qu'elles peuvent faire sont étroitement réglementées ; elles n'ont qu'une très faible liberté dans l'emploi de leur fortune personnelle ; le droit de choisir les quelques *valeurs locales* que la loi leur permet d'acquérir peut même être suspendu (loi du 20 juillet 1895, art. 10 § 3).

Leur comptabilité est rigoureusement déterminée, et, si elles ne fournissent pas à l'administration certains documents en temps utile, celle-ci a la faculté de les faire dresser d'office et à leurs frais. Placées sous la surveillance des Trésoriers payeurs généraux et des Receveurs des finances, les caisses d'épargne privées sont encore soumises aux vérifications de l'Inspection générale des finances ; à ce point de vue, l'article 6 du règlement d'administration publique du 20 septembre 1896 donne aux agents de contrôle des moyens très efficaces, mais aussi très significatifs.

La Caisse d'épargne de Paris, enfin, est entourée d'une surveillance particulière.

DEUXIÈME PARTIE

LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF DES ASSOCIATIONS

TITRE PREMIER

CONTRÔLE EXERCÉ PAR L'ADMINISTRATION DANS L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ÉTAT

CHAPITRE PREMIER

Le droit commun de la loi de 1901

SECTION PREMIÈRE

*Les textes, et les quelques éléments de contrôle
administratif que l'on peut y trouver*

En dehors de la reconnaissance d'utilité publique, notion régie par des considérations très spéciales, le contrôle préventif de l'administration n'est plus qu'un souvenir. Mais ce procédé si commode, — et si tentant du point de vue politique, — ne constitue pas le seul moyen de contrôle administratif que l'on puisse concevoir en la matière. Dans cet ordre d'idées, l'étude détaillée de ce que peut contenir

notre législation actuelle n'est pas sans présenter quelque intérêt.

§ 1. — Pour donner satisfaction aux courants nouveaux, les auteurs de la loi du 1^{er} juillet 1901 n'ont placé les associations que sous le seul contrôle des tribunaux judiciaires.

En principe, l'administration ignore les associations qui n'ont pas même voulu se procurer le bénéfice de la capacité juridique.

Si l'on envisage les associations déclarées, son rôle n'apparaît guère que comme celui d'un intermédiaire assez passif ; elle n'intervient que pour assurer la publicité dont la loi a fait la condition du régime prévu par son article 6. Le Parlement, en effet, a entendu couper court à toutes difficultés de preuve, lorsqu'il s'agirait des statuts d'associations personnalisées, et c'est ainsi que les bureaux des préfectures et des sous-préfectures ont été constitués, en quelque sorte, les informateurs des tiers comme de l'autorité judiciaire.

Un fait est bien significatif : en présence d'une déclaration régulière dans la forme, l'administration préfectorale doit en délivrer immédiatement récépissé daté et signé, l'appréciation de sa sincérité ne pouvant appartenir qu'aux tribunaux judiciaires. Dans le cas de refus, le recours pour excès de pouvoir trouve son entière application : ce principe ne met d'ailleurs pas obstacle à ce qu'après délivrance,

L'organe du service chargé de recevoir les déclarations au point de examiner la légalité quant au fond pour, le cas échéant, en avertir le porteur (1).

En point de vue matériel, dans chaque préfecture et sous-préfecture, on doit tenir un registre particulier aux déclarations annexes aux autorisations de location (2), contenant, au lieu du titre de location, toutes les indications légalement obligatoires. Toute autorisation déclarée dans le cas d'un débet spécial, ne devrait figurer intégralement que dans une seule copie.

§ 2. — En ce qui concerne l'insertion d'un extrait de la déclaration primitive au Journal officiel, une question assez importante s'est élevée récemment. Une circulaire adressée sous ce titre, celle du 26 avril 1912, après avoir constaté que certaines administrations avaient pu se dispenser de l'insertion de l'extrait de la déclaration primitive au Journal officiel, en se fondant sur le texte de l'article 1^{er} du décret du 26 avril 1911, que de telles déclarations devaient être considérées comme légalement utiles. En conséquence, le service s'est dispensé, et les préfets devaient avertir les intéressés de leur responsabilité, ou non de les autoriser à intervenir.

1. Cf. le Circul. Interieur du 26 avril 1912.

2. Sous une rubrique — Le registre annexé aux autorisations de location.

bénéficier à l'avenir des avantages de la petite capacité.

Le ministre de l'Intérieur, désireux de pouvoir s'appuyer sur l'autorité du Conseil d'Etat, consulta la Section compétente sur le point de savoir :

« 1° Si les associations déclarées jouissent de la capacité telle qu'elle est définie à l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901, dès leur déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture, ou seulement par l'effet de l'insertion d'un extrait de la déclaration au *Journal officiel*, insertion prévue à l'article 1^{er} du décret du 16 août 1901 ;

« 2° Si l'expiration du délai d'un mois prescrit par l'article 1^{er} précité du décret du 16 août 1901 a pour effet de rendre caduque la déclaration préalable. »

La Section de l'Intérieur fut d'avis (1) :

1. Les considérants de cet avis de la Section de l'Intérieur, donné le 1^{er} juillet 1914, sont les suivants :

« ... Considérant que l'article 2 de la loi du 1^{er} juillet 1901 dispose :

« Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation, ni déclaration préalable ; mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5 ;

« Qu'aux termes de l'article 5 : « Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique, prévue par l'article 6 devra être *rendue publique* par les soins de ses fondateurs. La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social... » ;

« Que, pour organiser la publicité prévue par le texte législatif, le règlement d'administration publique du 16 août 1901 spé-

« 1° Qu'une association n'acquiert la personnalité telle qu'elle est définie à l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 qu'au moment où elle est rendue publique dans les conditions prévues par l'article 1^{er} du décret du 16 août 1901 ;

» 2° Que, faute par les administrateurs d'opérer dans le délai d'un mois l'insertion au *Journal officiel* prévue par l'article 1^{er} dudit décret, la déclaration devient caduque. »

Cet avis de la Section de l'Intérieur ne paraît pas à l'abri de tout reproche. L'exigence même de l'insertion au *Journal officiel* ne se trouve dans aucune loi ; elle ne dérive que d'un simple règlement d'administration publique, sans que ce dernier, d'ailleurs, prononce formellement de pénalité, au cas d'inobserva-

cifie que la déclaration préalable à la préfecture ou à la sous-préfecture doit être *rendue publique* par l'insertion d'un extrait au *Journal officiel* ;

« Qu'ainsi la capacité juridique telle qu'elle est définie à l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 n'appartient à une association qu'au moment où ledit extrait est publié au *Journal officiel* ;

« Considérant, d'autre part, que le règlement d'administration publique du 16 août 1901 impartit impérieusement un délai d'un mois pour opérer cette insertion à ceux qui sont chargés de l'administration de l'association ;

« Que les textes précités — conformes d'ailleurs aux nécessités d'une bonne administration — font de la déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture et de la publication d'un extrait au *Journal officiel* deux opérations connexes qui ne doivent être séparées que par le délai maximum d'un mois ; que, dès lors, faute par les administrateurs de l'association d'observer ce délai, la déclaration préalable doit être regardée comme caduque ;... »

tion de la prescription qu'il édicte. Dans le silence de la loi, établir une nullité aurait été attribuer bien des pouvoirs à un règlement d'administration publique!

Mais il convient de se rappeler que cet avis de la Section de l'Intérieur ne lie personne, pas même le Conseil d'Etat en assemblée générale.

§ 3. — L'article 5, *in fine*, de la loi de 1901, et les articles 6 et 29 du décret du 16 août de la même année prévoient incontestablement quelques éléments d'un contrôle actif des autorités administratives.

Art. 5, *in fine*. — « Les modifications et changements seront en outre consignés sur un registre spécial qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande. »

Art. 6 du décret. — « Les modifications apportées aux statuts et les changements survenus dans l'administration ou la direction de l'association sont transcrits sur un registre tenu au siège de toute association déclarée;... La présentation dudit registre aux autorités administratives ou judiciaires, sur leur demande, se fait sans déplacement au siège social. »

Art. 29 du décret. — « Dans tout établissement d'enseignement privé, de quelque ordre qu'il soit, relevant ou non d'une association ou d'une congrégation, il doit être ouvert un registre spécial destiné à recevoir les noms, prénoms, nationalité, date et lieu de

naissance des maîtres et employés... Le registre est représenté sans déplacement aux autorités administratives, académiques ou judiciaires sur toute réquisition de leur part. »

Art. 31. — Ce texte désigne les autorités administratives qui doivent coter et parapher tous ces registres.

La surveillance que ces textes permettent pourrait même être assez efficace, le registre spécial, communicable sur place, devant satisfaire aux prescriptions plutôt serrées de l'art. 3 du décret du 16 août 1901 : 1^o indication des changements de personnes chargées de l'administration ou de la direction ; 2^o nouveaux établissements fondés ; 3^o changement d'adresse dans la localité où est situé le siège social ; 4^o « les acquisitions ou aliénations du local et des immeubles spécifiés à l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 ; un état descriptif en cas d'acquisition, et l'indication des prix d'acquisition ou d'aliénation doivent être joints à la déclaration. »

Mais, dans les faits, l'administration ne semble guère se préoccuper des associations déclarées ; des rapports de l'Inspection générale des Services administratifs l'ont déclaré d'une façon très nette. On sait que les déclarations ont été nombreuses ; mais l'on n'ose pas tenter de statistique véritables, « en raison de l'insuffisance de l'organe chargé de les recevoir » (1).

(1). Circulaire du 25 avril 1913.

L'incertitude est encore plus complète, lorsque l'on veut connaître le nombre des associations déclarées qui ont disparu.

L'administration centrale cherche à réagir contre ce défaut d'application de prescriptions impératives. Chaque préfecture a maintenant à dresser, en fin d'année, la récapitulation de toutes les associations ayant leur siège dans le département, déclarées ou modifiées dans leur situation durant la même période; ce rapport spécial doit parvenir au ministère de l'Intérieur avant le 31 mars.

Un service centralise tous ces rapports : le Bureau des associations créé au ministère de l'Intérieur. Mais cette institution d'un organisme unique est chose récente, et longtemps, pour toutes les affaires concernant l'administration centrale, la compétence en matière de surveillance des associations fut fractionnée entre des ministères différents : s'agissait-il, par exemple, d'une société savante ou d'une association d'anciens élèves, la question appartenait au ministère de l'Instruction publique ; pour une congrégation, c'était le ministère des Cultes qui était compétent ; une association de prévoyance ou de bienfaisance relevait du ministère de l'Intérieur...

Une telle situation n'était guère favorable à l'unité de vues ; aussi profita-t-on des regroupements de services nécessités par la disparition de l'ancienne

administration des Cultes pour y remédier. Par un décret du 8 mai 1912 (1), le personnel des Cultes fut versé dans les cadres du ministère de l'Intérieur. Un décret du 10 mai 1912 (2) créa à la Direction du personnel et du secrétariat un *Bureau des associations*, chargé des attributions suivantes :

« ... 1^{re} section. — Associations régies par les titres I^{er} et II de la loi du 1^{er} juillet 1901 ; déclaration, reconnaissance d'utilité publique, organisation, fonctionnement, dissolution.

« 2^e section. — Congrégations ; application des lois des 24 mai 1825, 1^{er} juillet 1901, titre III ; 7 juillet 1904 ; personnes, biens, police et contrôle, contentieux, demandes d'autorisation ».

Rattaché successivement aux diverses directions du ministère de l'Intérieur (3), cet organisme unique réalisait une tentative en vue de l'exécution d'un plan que M. Briand, alors président du Conseil, avait exposé à la Chambre, le 29 novembre 1909 : créer un « service centralisant tout ce qui concerne les associations de diverse nature, déclarées ou non, reconnues d'utilité publique ou qui sollicitent cette reconnaissance. Cette Direction serait ainsi appelée à suivre et à guider le mouvement des associations,

1. V. *Journ. off.* du 9 mai 1912.

2. *Journ. off.* du 14 mai 1912.

3. V. par exemple, le décret du 4 février 1913, au *Journ. off.* du 5 février, et l'arrêté ministériel du même jour.

à recueillir tous les renseignements administratifs et statistiques sur la formation et l'évolution de ces groupements, dont le nombre est déjà si grand et s'accroît chaque jour dans des proportions si considérables (1)... »

Mais on n'eut là qu'une exécution très partielle du projet Briand : en dehors des rapports annuels des préfets, mentionnés plus haut, le Bureau des associations ne connaît *directement*, en fait d'associations déclarées, que celles qui sollicitent la reconnaissance. Cependant, même pour les associations simplement déclarées, il a déjà fait sentir son action par des instructions envoyées aux préfets : la circulaire du 25 avril 1913, par exemple, a été son œuvre. Mais la majorité des associations importantes nouvelles ont adopté, comme statuts propres, les statuts-modèles, et, ce faisant, la clause de surveillance administrative.

Quel pouvait être alors le rôle du Bureau des associations ? C'est là une question que l'on examinera dans la deuxième section de ce chapitre.

On peut noter ici que les associations qui constituent des « Œuvres de guerre », relèvent d'un autre service du ministère de l'Intérieur.

§ 4. — Le législateur de 1901 a voulu réserver la dissolution des groupements contraires à la loi,

1. *Journ. off.*, séance Chambre du 29 novembre 1909, p. 2.989.

qu'ils fussent déclarés ou non, aux seuls tribunaux judiciaires.

Si le principe est très général, il n'est pas absolu. Sans parler des pouvoirs de police judiciaire des préfets, l'article 12 de la loi du 1^{er} juillet 1901 permet, — dans des cas très particuliers, il est vrai, — de dissoudre par voie administrative.

Aux termes de l'article 13 du projet de Waldeck-Rousseau, «... ne pouvaient se former sans autorisation préalable par décret rendu en Conseil d'État : les associations entre Français et étrangers ; — les associations entre Français, dont le siège ou la direction seraient fixés à l'étranger ou confiés à des étrangers. » Le projet primitif de la Commission de la Chambre des députés exigeait même, pour la deuxième catégorie de cas, une autorisation donnée par le Parlement, et, d'ailleurs, de nombreux amendements furent déposés au sujet de cette disposition.

L'article 12 de la loi de 1901 est la résultante de toutes ces tendances : « Les associations composées en majeure partie d'étrangers, celles ayant des administrateurs étrangers ou leur siège à l'étranger, et dont les agissements seraient de nature soit à fausser les conditions normales du marché des valeurs ou des marchandises, soit à menacer la sûreté intérieure ou extérieure de l'État, dans les conditions prévues par les articles 75 à 101 du Code pénal, pourront être

dissoutes par décret du président de la République, rendu en Conseil des ministres.

« Les fondateurs, directeurs ou administrateurs de l'association qui se serait maintenue ou reconstituée illégalement après le décret de dissolution, seront punis des peines portées par l'article 8, § 2. »

Cette disposition apparaît comme un compromis entre le principe de la liberté de l'action et de la pensée internationales, dans les domaines où prédomine le côté désintéressé (1), et les soucis légitimes de la défense politique et militaire de l'Etat.

Quoi qu'il en soit, le pouvoir conféré au gouvernement par l'article 12 est circonscrit dans des limites bien définies. Une forme est exigée : celle d'un décret rendu en Conseil des ministres. Pour ce qui touche au fond, deux conditions doivent être réunies :

1° Il faut que l'on se trouve en présence d'associations *composées en majeure partie d'étrangers, ou ayant des administrateurs étrangers, ou bien encore possédant leur siège à l'étranger* ;

2° Leurs agissements doivent être de nature :
a) *soit à fausser les conditions normales du marché des valeurs ou des marchandises* ; b) *soit à menacer la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, dans les*

1. Il ne faudrait pas exagérer la distinction, si préconisée lors du vote de la loi de 1901, entre l'internationalisation des idées et celle des intérêts.

conditions prévues par les articles 75 à 101 du Code pénal.

Une remarque s'impose : il ressort très nettement de la discussion de cet article d'exception de la loi de 1901 que, même en ce qui concerne le premier cas prévu pour la réalisation de cette deuxième condition, l'on doit rester exclusivement sur le terrain des lois pénales existantes (1). Le législateur de 1901 n'a entendu ainsi viser que les manœuvres destinées à fausser le jeu de la libre concurrence (2). Cette conception est très protectrice de la liberté ; mais elle soulève évidemment les difficultés d'application des articles 419 et 420 du Code pénal, dont on sait l'importance dans la législation économique française.

Le second cas est une mesure de défense contre des faits véritablement dangereux pour la sécurité de l'Etat, et, d'ailleurs, les termes de la loi sont bien limitatifs (3). On doit se souvenir ici que, pour démasquer les groupements atteints par l'article 12,

1. D'où l'application des articles 414, 415, 419 et 420 du Code pénal

2. V. le discours de Waldeck-Rousseau à la Chambre, séance du 7 mars 1901, au *J. off.* du 8 mars.

3. Au sujet de cette référence aux art. 75 à 101 du Code pénal, — limitative et partant si indispensable, — on a mis en avant, lors des travaux préparatoires, que leur application par la jurisprudence étant bien connue, le législateur connaissait toute l'étendue des pouvoirs qu'il allait donner au gouvernement. On peut discuter la valeur de cet argument, car la jurisprudence, en la matière, n'avait pas toujours été constante ; en tout cas, elle pouvait varier, dans l'avenir.

le gouvernement n'a à sa disposition que ses moyens ordinaires de police des nationaux ou des étrangers.

Pour assurer la rapidité d'exécution jugée indispensable en la matière, le Parlement a admis l'éventualité exceptionnelle de dissolution par voie administrative; mais il n'a nullement entendu placer cette mesure grave à l'abri de tout recours.

La possibilité de la mise en œuvre de la responsabilité politique du cabinet est chose d'évidence; à un point de vue plus technique, l'association qui se croirait frappée illégalement pourrait trouver une sauvegarde dans le recours pour excès de pouvoir. Cette faculté a été, par surcroît, formellement prévue lors de la discussion de l'article 12 (1). Certes, l'incompétence ou le vice de forme auraient ici leurs effets habituels; il en serait de même du cas où l'on réussirait à prouver le détournement de pouvoir. Les caractéristiques de l'association requérante pourraient d'ailleurs donner lieu, semble-t-il, à des questions judiciaires préjudicielles.

Mais il convient d'aller plus loin et de déclarer que le Conseil d'Etat au contentieux aurait à apprécier, en pareil cas, la mise en œuvre spéciale faite par le gouvernement des articles du Code pénal auxquels la loi se réfère (2). Le législateur n'a édicté

1. Cf. encore les déclarations de Waldeck-Rousseau à la Chambre, du 7 mars 1901, au *Jour. off.* du 8.

2. *Contra*, Ducrocq, Cours, 7^e édit., t. VI, p. 78: « l'article 12 ayant reconnu » là au gouvernement un pouvoir discrétionnaire.

l'article 12 que pour enrayer et réprimer les agissements criminels prévus par les articles 75 à 101 du Code pénal. Le gouvernement n'a, légalement, le droit de dissolution que si l'on se trouve en présence des situations définies dans ses articles.

Il n'y a d'ailleurs pas ici de peines prononcées, au sens juridique du mot ; il ne s'agirait, pour la juridiction administrative de droit commun, que de vérifier la légalité contestée d'un acte administratif pour l'accomplissement duquel le législateur a donné au Conseil des Ministres des pouvoirs très larges, mais non illimités.

Des sanctions pénales proprement dites n'accompagnent la mesure administrative (1) que dans le cas où l'association atteinte se serait « maintenue ou reconstituée irrégulièrement après le décret de dissolution. »

Le tribunal correctionnel pourrait-il apprécier la légalité du décret ? — Se fondant sur le principe de la séparation des pouvoirs, MM. Trouillot et Chapsal, ne l'admettent en aucune manière (2). — L'opinion contraire semble préférable (3).

Tout d'abord, l'esprit de la loi de 1901 est très net :

1. Il est bien évident que la dissolution par voie administrative n'exclurait nullement la possibilité de poursuites du parquet, dans les termes du droit commun.

2. V. Trouillot et Chapsal, p. 161.

3. Cf. en ce sens, Michoud, *Pers. Mor.*, t. II, p. 399 ; et Pichat, *Répert. Béquet, Sociétés (Associations)*, n° 149.

ses auteurs ont voulu placer le droit d'association sous la sauvegarde des tribunaux judiciaires ; ils n'ont dérogé à ce principe que pour des hypothèses exceptionnelles, très limitativement énumérées, où l'on se trouverait en présence de manœuvres criminelles caractérisées, inspirées et poursuivies par des éléments étrangers, du moins pour la majorité. De telles menées doivent être réprimées au plus tôt, dans les pays qui veulent vivre ; la voie judiciaire nécessite des délais ; on lui a préféré, en conséquence, l'action administrative qui peut être plus rapide.

Mais ici, par définition, la mesure urgente a été prise, l'association coupable dissoute ; c'est l'administration elle-même qui, par l'intermédiaire du ministère public, demande son concours au tribunal judiciaire répressif. Le législateur de 1901 a édicté des peines contre les associations qui, frappées par un décret de dissolution, se reconstitueraient ainsi illégalement ; mais le gouvernement ne pouvait juridiquement faire usage de l'arme de la dissolution que dans les limites, — très nettement définies, — de la loi.

Le législateur de 1901 a formellement attribué aux tribunaux judiciaires la répression destinée à faire observer la mesure d'exception que permet le paragraphe 1^{er} de son article 12.

Pourrait-on assimiler à une question préjudicielle, de la seule compétence des juridictions administra-

nives, un moyen de défense qui, à lui seul, résumerait toute l'affaire ?

M, d'une façon générale il est dangereux de raisonner par analogie. Cette considération porte moins quand il s'agit de questions presque identiques : l'article 12 de la loi du 1^{er} juillet 1901 a été, en définitive, une sorte d'extension (1), aux associations envisagées en elles mêmes, des articles 7 et 8 de la loi du 7 décembre 1849 sur le séjour des étrangers en France.

Art. 7. — « Le ministre de l'Intérieur pourra, par mesure de police, enjoindre à tout étranger voyageant ou résident en France, de sortir immédiatement du territoire français, et le faire conduire à la frontière. Il aura le même droit à l'égard de l'étranger qui aura obtenu l'autorisation d'établir son domicile en France, mais, après un délai de deux mois, la mesure cessera d'avoir effet, si l'autorisation n'a pas été révoquée suivant la forme indiquée dans l'article 8. Dans les départements frontières, le préfet aura le même droit à l'égard de l'étranger non résident, à la charge d'en référer immédiatement au ministre de l'Intérieur.

« Tout étranger qui se serait soustrait à l'exécution des mesures énoncées dans l'article précédent ou dans l'article 272 du Code pénal, ou qui, après

1. Mais l'article 12 de la loi de 1901 est beaucoup moins favorable à l'arbitraire.

être sorti de France par suite de ces mesures, y serait rentré sans la permission du gouvernement, sera traduit devant les tribunaux et condamné à un emprisonnement d'un mois à six mois. Après l'expiration de sa peine, il sera conduit à la frontière. »

Les tribunaux judiciaires répressifs ont toujours affirmé leur compétence à fin d'apprécier la légalité de l'arrêté d'expulsion, quand le prévenu la constatait (V. Cass., 22 avril 1898, Sirey, 99.1.473, et 23 mai 1903, au *Journal officiel de Clunet* de 1904, p. 689) (1).

Dans un arrêt du 14 mars 1884, le Conseil d'Etat a même été plus loin. Sur les conclusions du Commissaire du gouvernement, M. Le Vavasseur de Précourt, il a refusé, à cette date, la possibilité à l'individu atteint de prendre l'offensive devant lui, en faisant jouer le recours pour excès de pouvoir (affaire Morphy) (2) et (3).

1. Comparer : Cugnin, *l'Expulsion des étrangers*, p. 129, Thèse Nancy.

2. Cf. Laferrière, *Juridiction administrative*, t. I, p. 634 et suiv., et t. II, p. 480.

3. L'article 12 de la loi du 1^{er} juillet 1901 fait penser, par une association d'idées toute naturelle, à un problème qui a dans les faits une tout autre importance : celui de la surveillance, par la Puissance publique, de certaines catégories de sociétés étrangères établies sur le territoire national.

La question particulière du contrôle, par des agents administratifs, de celles qui font appel à l'épargne du public, a beaucoup agité les esprits en France, dans les années qui ont précédé la guerre.

Sans s'exagérer les mérites d'un « nationalisme financier », et

§ 5. — Au point de vue des impositions, depuis la loi du 11 mars 1903, toutes les associations déclarées sont assujetties à la taxe des biens de main-morte.

Les « associations religieuses » ont été soumises à la taxe sur le revenu et au droit d'accroissement. La Régie compétente et la Cour de cassation désignent par ce terme *toutes* les associations à *buts religieux* (V. Cass., 4 février 1903, S. 1903.1.537). Mais ce traitement spécial, quand il s'agit de groupements à buts religieux, franchement différents des congrégations, a beau dériver de textes toujours en vigueur (1) ; il ne s'accorde peut-être plus guère, au point de vue rationnel, avec la situation de pur droit commun

même en n'admettant pas son principe, il est permis, en effet, de considérer que des préoccupations d'économie politique pure ne sont pas tout en la matière, et qu'en conséquence l'on ne saurait négliger entièrement certains côtés politiques des solutions à envisager. Dans l'exercice d'un contrôle de cette nature, le ministre des Finances aurait presque nécessairement le rôle prépondérant ; l'on peut se rappeler, à ce sujet, le régime qui préside à l'heure actuelle, en France, à l'admission des valeurs à la cote officielle.

Le problème de la surveillance des sociétés étrangères peut être envisagé sous les angles les plus différents ; l'on se contentera de noter ici que certaines de ses solutions possibles seraient susceptibles de donner un nouvel intérêt à la distinction, en droit français, des sociétés et des associations, en particulier pour le cas des cartels. Certains cartels, tout au moins, semblent bien devoir être rangés dans la catégorie des sociétés. Cf. Paul Pic, *loc. cit.*

1. Lois de finance du 29 décembre 1884, art. 9, et du 16 avril 1895, art. 3.

qu'impliquent les termes de la loi du 1^{er} juillet 1901 (1).

Les associations religieuses non congréganistes doivent, d'ailleurs, cette dernière liberté au Sénat, et surtout à sa Commission.

SECTION II

Du cas particulier des associations qui ont adopté, comme statuts personnels, les statuts-types eux-mêmes.

§ 1. — Au premier abord, une telle situation peut paraître originale. Mais, en fait, elle se présente très fréquemment, et un pareil état de choses s'explique fort bien.

Tout d'abord, il importe de bien poser la question : on n'envisage ici que des associations qui n'ont pas encore obtenu la reconnaissance comme établissements d'utilité publique, ou qui, peut-être même, ne la solliciteront jamais (2).

Mais pourquoi adopter alors, comme statuts propres, les statuts-types établis par l'administration ?

1. En ce sens, Hauriou, *Principes de droit public*, édit. 1916, p. 553, note 3.

2. Pour les associations reconnues d'utilité publique, V. *supra*, la première partie.

On peut en donner plusieurs raisons :

1^o Dans un pays comme la France, un modèle proposé par l'administration n'est pas sans jouir, au fond, d'un grand prestige près du public. Se le donner comme loi particulière, c'est, de la part d'une institution, offrir des garanties sérieuses aux associés éventuels ainsi qu'aux tiers ;

2^o Des groupements peuvent ne pas désirer actuellement être reconnus d'utilité publique, et, cependant, vouloir s'en ménager la possibilité pour le cas où ils viendraient à en avoir besoin. On a vu que la pratique administrative exige, pour la reconnaissance, l'adoption presque complète des clauses des statuts-types. S'y soumettre par avance, c'est alors, pense-t-on, faire preuve d'une sage prévoyance ;

3^o Les statuts-modèles ont enfin un autre avantage : ils évitent un travail d'élaboration, parfois difficile.

Toutes ces considérations expliquent le grand nombre d'associations, non reconnues d'utilité publique, qui ont adopté les statuts-types. La plupart des associations importantes, formées dans ces dernières années, se trouvent dans ce cas.

§ 2. — Mais l'article 19 des statuts-modèles de 1901 porte : « ... Les registres et pièces de comptabilité de l'association seront présentés sans déplacement, sur toute réquisition du préfet, à lui-même ou à son délégué.

Le rapport annuel et les comptes sont adressés

chaque année au préfet du département, au ministre de l'Intérieur et au ministre du Département auquel ressortit l'association » (1).

On se trouve ainsi en présence d'une situation assez curieuse. Par l'adoption intégrale des statuts-types, la clause de contrôle administratif figure dans la loi que l'association s'est donnée à elle-même ; elle compte parmi toutes ces dispositions en considération desquelles on devient associé.

Par définition même, on est ici en présence d'un acte *unilatéral* des personnes qui avaient qualité pour fixer à l'association sa loi propre, sa charte particulière.

Dans la première partie de ce travail, on a discuté et contesté la légalité de la clause de surveillance administrative des statuts-modèles, mais exclusivement en ce qui concernait des institutions ayant effectivement bénéficié d'une reconnaissance comme établissements d'utilité publique.

Il est probable que la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat, qui a inspiré toute cette tentative d'extension de la surveillance, n'a pas prévu, dans son action prétorienne, le cas ici envisagé. Cepen-

1. L'article 14, *in fine*, des statuts-modèles de 1885 ne prévoyait que ces derniers envois, et il n'y avait aucun service qui fût proposé à la réception, à l'examen (?) et à la classification des documents envoyés. En fait, on n'envoyait que rarement ; et ce qu'on envoyait n'était même pas classé.

dant, les faits sont là pour en montrer l'importance pratique.

L'adoption de la clause de contrôle administratif pouvait-elle, *légalement*, être imposée aux institutions demandant la reconnaissance comme établissements d'utilité publique? Dans la première partie de cette étude, on a développé les raisons qui nous ont fait adopter l'opinion contraire.

Si l'adoption des conditions exigées, lors de la demande en reconnaissance, par l'autorité administrative compétente, peut être considérée comme une sorte d'acte contractuel, il n'en est plus ainsi dans les cas maintenant envisagés.

Mais peut-on se placer de sa propre initiative, sans texte législatif, sous le contrôle d'une autorité publique? Un simple particulier, un groupement purement privé, peuvent-ils donner ainsi à des agents publics une mission nouvelle, non prévue par les textes régissant leurs fonctions? La solution contraire nous a déjà paru s'imposer même dans le cas d'une reconnaissance effective d'utilité publique. Une constatation élémentaire fortifie singulièrement ici la thèse que l'on a adoptée : aucune autorité administrative n'a « invité » les associations, considérées dans cette section, à adopter la clause de surveillance de l'administration ; c'est par un acte *exclusivement unilatéral* que ceux qui avaient qualité pour faire la loi particulière du groupement, s'y

sont soumis ; l'administration, elle, ne proposait rien.

Mais, lorsque l'on devient associé, c'est en considération des statuts de l'association, de toutes leurs stipulations, que l'on accepte d'en devenir membre. Une disposition aussi extraordinaire que la soumission au contrôle administratif figure juridiquement au premier plan, parmi les clauses essentielles qui déterminent l'entrée dans une association.

D'autre part, « nul n'est censé ignorer la loi », et certains pourraient dire, en conséquence, qu'on ne doit pas plus s'attendre à voir une association purement privée déclancher effectivement, par sa seule volonté, le contrôle de l'administration qu'à ce qu'un industriel, par exemple, puisse, de sa propre initiative uniquement, soumettre sa comptabilité à la surveillance d'un receveur des finances.

Les tribunaux judiciaires sont les gardiens de l'exécution des statuts sociaux ; saisis, par un associé, d'une action pour inexécution de la clause de contrôle administratif, ils apprécieraient. Aucune décision n'a été rendue jusqu'ici en la matière ; mais le cas contraire n'aurait rien d'extraordinaire, étant donné le grand nombre des associations, — non reconnues, — qui ont adopté les statuts-types.

Ces associations régies par les statuts-modèles, le Bureau des associations les connaît par les déclarations à la préfecture. Dans l'hypothèse où elles ne voudraient pas, — contrairement à leurs

statuts, — se soumettre au contrôle de l'administration déclanché par lui, aurait-il le droit de les y contraindre ?

L'adoption de la clause de surveillance administrative a procédé d'un acte purement unilatéral ; par définition, l'administration n'y a jamais participé ; en conséquence, la négative nous semble préférable.

CHAPITRE II

De quelques textes spéciaux

SECTION PREMIÈRE

Le contrôle administratif des associations cultuelles (1).

Par le fait même de l'interdiction édictée par le Souverain pontife, cette question se trouve manquer de la plus grande partie de l'importance que, dans d'autres circonstances, on aurait dû lui accorder.

D'une façon très générale, les associations cultuelles de la loi de 1905 ne se trouvent gouvernées que par le régime libéral de celle de 1901. Une restriction s'impose cependant : dans l'attente des attributions spéciales que l'on envisageait alors (2), dans la crainte aussi d'une constitution de biens de main-

1. V. pour toutes ces questions, l'exposé si vivant de M. le professeur Berthélemy, dans son *Traité élémentaire du droit administratif*.

2. Un point paraît bien certain : les associations permises par l'article 4 de la loi du 2 janvier 1907 n'auraient pu être attributaires de biens des anciens établissements publics du culte.

morte trop rapide et trop considérable, — mise au service d'une propagande confessionnelle, — le législateur de 1905 n'a pu se résoudre à laisser les cultuelles sous le seul empire du droit commun.

Si la déclaration spéciale toujours imposée ne constitue qu'un élément bien faible de contrôle, il en va différemment des principes de surveillance financière que la loi de séparation a édictés ; devant les termes assez larges, quant aux recettes, — en dehors de la matière des dons et legs, — de l'article 19 de cette loi fondamentale, la constatation n'est pas sans importance.

Les associations cultuelles peuvent se ménager une fortune personnelle ; mais cette origine ne soustrait pas les valeurs qui la composent au contrôle de l'administration.

En effet, la loi ne leur permet pas d'opérer tous les placements qui pourraient leur convenir. Si elle leur laisse la possibilité d'avoir un fonds de réserve, elle en détermine limitativement l'emploi et le maximum. Les cultuelles demeurent bien libres de se constituer une autre réserve spéciale, pour laquelle il n'est pas indiqué de montant extrême ; mais ce nouveau fonds doit être intégralement déposé en argent ou en titres nominatifs à la Caisse des dépôts et consignations (1).

1. L'administration leur a reconnu la faculté de se former un fonds de roulement annuel ; elles tiennent de la loi de pouvoir

Point plus grave : il ne peut être fait usage de cette seconde réserve ni des intérêts qu'elle produit que dans des cas très strictement énumérés par la loi de 1905 (art. 22, § 2) (1).

Pour assurer l'observation de toutes ces prescriptions, le règlement d'administration publique du 16 mars 1906 a chargé l'Administration de l'enregistrement d'exercer la surveillance financière, l'Inspection générale des finances n'ayant à intervenir que par le procédé, non périodique en général, des vérifications. Au point de vue technique, ce contrôle financier repose essentiellement sur l'accomplissement, par les associations cultuelles, des trois obligations dont la loi du 9 décembre 1905 a posé les principes (2).

En premier lieu, toutes les dépenses et les recettes de ces groupements doivent figurer, avec la mention de leur cause et de leur objet, sur un livre-journal de caisse coté et paraphé par le Directeur départemental de l'enregistrement ou son délégué, et arrêté au 31 décembre de chaque année. Toute année écoulée comporte un compte financier, méthodique avec

subventionner d'autres associations ou unions d'associations cultuelles.

Remarque générale : Dans cette étude, sauf mention contraire expresse, lorsque l'on traite d'associations, l'on envisage en même temps leurs Unions.

1. Pour constater la réalité de ces dernières sortes de dépenses, on exige le visa du Directeur de l'enregistrement du département.

2. Les détails de mise en œuvre font l'objet des articles 37 à 46 du règlement d'administration publique du 16 mars 1906.

balance récapitulative et énumération des restes à recouvrer ou à payer. Ce document de classification doit être établi en double avant l'expiration de la nouvelle période comptable ; l'Administration de l'enregistrement peut en demander un exemplaire.

La loi exige, enfin, un élément intéressant de comptabilité patrimoniale : l'état annuel, inventorié et estimatif, des biens meubles et immeubles des cultuelles.

Pour faciliter le contrôle sur place, les groupements considérés sont tenus de conserver les pièces justificatives des cinq dernières années. Certes, les sanctions demeurent exclusivement judiciaires ; mais elles sont sévères. Tout cet ensemble révèle la persistance de certaines craintes, ou, du moins, de certaines habitudes d'esprit.

Et cependant, si de l'examen des textes l'on passe à celui des faits, l'on se trouve en présence d'une constatation assez semblable à celles que l'on a déjà rencontrées dans le cours de cette étude : les services de contrôle, liés en la matière par les conceptions du véritable intéressé, le ministère de l'Intérieur, attendent que l'on vienne à eux. Des difficultés naissent-elles malgré tout, on les examine, dans l'état actuel des faits, comme de pures affaires d'espèce, et l'on procède à leur solution par décisions concertées de l'Intérieur et des Finances.

I. On a éliminé de cet exposé l'examen des questions que pourraient soulever les « Conseils de paroisse » ; la pression des

SECTION II

De quelques catégories particulières d'associations

Bien que rentrant parfaitement dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901, en dehors des éventualités prévues par elle, certaines associations se trouvent encore soumises, toujours en tant que groupements, à quelques éléments spéciaux de surveillance administrative.

Tel est tout d'abord le cas des associations formées pour l'enseignement supérieur libre.

Indépendamment du moyen de contrôle fourni par l'article 29 (1) du premier décret du 16 août 1901 — exigence d'un registre individualisant les maîtres et employés, et à communiquer, sans déplacement, aux autorités administratives, académiques ou judiciaires — il paraît préférable de considérer, dans le silence des textes, que les obligations inscrites dans l'article 10 de la loi du 12 juillet 1875 ont toujours valeur impérative.

Art. 10 : « ... Il devra être fait une déclaration indiquant les noms, professions et domiciles des fondateurs et administrateurs desdites associations,

faits l'a emporté, on le voit, sur la répugnance que le droit canonique manifeste à l'égard de l'idée d'association.

1. Cette prescription du décret du 16 août ne se limite pas d'ailleurs aux seules associations.

le lieu de leurs réunions et les statuts qui doivent les régir.

« Cette déclaration devra être faite, savoir : 1° au Recteur,... 2° dans le département de la Seine, au Préfet de police, et dans les autres départements, au Préfet... »

Et, en effet, cette dernière disposition n'a été introduite que pour assurer une surveillance élémentaire, par les pouvoirs publics, de cet ordre d'enseignement. La législation française n'ayant pas été modifiée sur ce point (1), en dehors des résultats que certains auteurs voudraient faire produire à la loi organique des associations, on ne voit pas très bien, précisément, comment le législateur de 1901 se serait contenté, si telle eût été son intention, d'une abrogation pour le moins assez implicite (2).

Par suite même des fins qu'elles se proposent, les sociétés de tir et de gymnastique peuvent se trouver placées sous une certaine surveillance du ministère de la Guerre ; mais, à vrai dire, l'on rencontre surtout là la conséquence de leur participation aux subventions publiques (3).

1. Cf. la loi du 18 mars 1880.

2. Cf. Grumbach, *les Associations et les cercles depuis la loi de 1901*, p. 101, — et Trouillot et Chapsal, p. 398-399. — V. cependant, en sens contraire, Michoud, *loc. cit.*, p. 433, note 1. — Pichat, *loc. cit.*, n° 32, et thèse Hayem, p. 355.

3. On peut remarquer ici que le nombre des associations constituées pour le développement de la culture physique et reconnues d'utilité publique tend à augmenter.

On ne doit pas oublier, en dernier lieu, la possibilité, pour l'administration, d'un contrôle des sociétés de courses de chevaux, en particulier par l'examen de leurs budgets et de leurs comptes (1).

Une conclusion s'impose à la fin de cette section : s'il n'a pas été porté atteinte, par les dispositions que l'on vient d'examiner, au libéralisme de la loi de 1901, il règne dans ces matières, du reste très secondaires, des incertitudes et des hésitations dont la responsabilité n'incombe pas à la doctrine ; étant donné le caractère très théorique de ces questions, la jurisprudence, d'autre part, n'a guère eu à se prononcer.

1. Les auteurs sont divisés sur le point de savoir si la formule générale qui termine le paragraphe 1^{er} de l'article 21 de la loi du 1^{er} juillet 1901 a entraîné ou non l'abrogation complète de la loi du 2 juin 1891. On retrouve donc ici une question très voisine de celle qui se pose pour les associations d'enseignement supérieur libre.— Cf. encore les Comices agricoles et la loi du 20 mars 1851, dans ses dispositions maintenues par le décret-loi du 25 mars 1852.

Mais, en ce qui concerne ces derniers, un arrêt de la Chambre des Requêtes, du 13 novembre 1906 (Dalloz, 1907, 1, p. 19), rendu contre les conclusions de l'Avocat général, est venu affirmer que la loi de 1851 n'avait pas été abrogée par celle de 1901. On peut même remarquer que l'arrêt de la Cour d'Amiens (du 22 mars 1906) validé ainsi par la Cour de Cassation, était moins affirmatif.

Un avis du Conseil d'Etat, du 5 mai 1904, a même été plus loin dans cette voie, en représentant les Comices agricoles comme des institutions d'Etat, « organes d'administration publique ».

Tout cela est très significatif des difficultés que peuvent susciter des abrogations énoncées en termes trop vagues.

CHAPITRE III

Les Groupements professionnels

SECTION PREMIÈRE

Syndicats professionnels et Bourses du travail

§ 1. — Si l'on réserve la matière des groupements de fonctionnaires, la question de la surveillance des syndicats professionnels ne peut plus, depuis 1884, se poser pour l'administration (1). Solution évidente du point de vue de l'ancien contrôle préventif, l'affirmation de la phrase précédente se heurte cependant à certaines opinions, en ce qui touche l'hypothèse des dons ou des legs.

La majorité des auteurs a admis, en effet, que les syndicats professionnels peuvent légalement recevoir des libéralités ; mais une nouvelle scission s'est produite sur la nécessité de l'autorisation administrative (2). Sans développer ces controverses, on se

1. L'administration ne pourrait agir que par l'intermédiaire du Ministère public.

2. V. pour l'affirmative, Tissier, *Dons et legs*, n° 358. — *Contra*,

bornera à remarquer ici que les syndicats ne présentent guère les caractères de l'établissement d'utilité publique (1). La loi de 1884 a bien pris des précautions contre le danger d'une mainmorte nouvelle ; mais elle n'a envisagé que les immeubles, et elle n'a prévu qu'un contrôle répressif des tribunaux judiciaires (2).

Bien que les coalitions ne doivent pas être confondues avec les associations, il n'est pas sans intérêt de noter, à la fin de ce paragraphe, que certaines propositions mises en avant pour éviter le développement des grèves seraient susceptibles de donner à l'administration un rôle nouveau.

§ 2. — Lorsque l'on étudie la condition juridique des Bourses du travail, on doit distinguer, tout d'abord, entre la Bourse de Paris et celles de province ; la nécessité de cette division n'est pas moindre au point de vue spécial de ce mémoire (3).

A) *Bourse du travail de Paris*. — Parler d'un contrôle administratif de cette institution peut sembler

Glotin, *Syndic. prof.*, p. 236, et P. Pic, *Légis. industr.*, édit. 1909, n° 433.

Comp. un avis du Conseil d'Etat du 30 juillet 1901. 2

1. Cf. Michoud, *loc. cit.*, t. II, p. 319 et 320. — Hauriou, *Droit admin.*, édit. 1914, p. 376. — Contra, P. Pic, *loc. cit.* — Sauzet, *Les Syndic. prof. et leur personnalité civile*.

2. Le projet de 1899 est, lui, formel dans le sens de la plus large capacité.

3. On n'entend pas essayer de préciser ici la « situation juridique » des Bourses du travail.

de l'ironie, et cependant il y a des textes que l'on a même parfois cherché à appliquer.

Créée par la municipalité elle-même, la Bourse du travail de Paris ne fut soumise au début qu'à la surveillance, — assez faible, — du conseil municipal ; mais, bientôt après, un décret du 28 décembre 1889, indiqua que l'administration n'entendait pas se désintéresser de la question.

La Bourse du travail ayant participé à l'agitation révolutionnaire, le gouvernement se préoccupa de la présence des syndicats illégaux, et le 6 juillet 1893, le ministre de l'Intérieur ordonna sa fermeture.

Le 7 décembre 1895, un décret (1) réglementait l'organisation de la Bourse du travail de Paris, qui fut bientôt réouverte. Aux termes des dispositions de 1895, une part importante était laissée au contrôle de l'autorité administrative ; l'état d'esprit avait changé dans les milieux dirigeants.

Le 17 juillet 1900, nouveau décret, beaucoup moins favorable à l'ingérence de l'administration, beaucoup moins favorable, surtout, à la surveillance du Conseil municipal.

Après les excès survenus à la suite de l'entrée, à la Bourse du travail, de nombreux chômeurs, amenés là par les effets de la loi de 1904 sur les bureaux

1. Ce texte était détaché d'un plan général, applicable à toutes les Bourses du travail de France.

de placement, une nouvelle réaction se produisit, et le décret du 11 août 1905 augmenta les droits du préfet de la Seine et ceux du ministre compétent. Un décret du 15 octobre 1908 donna même au Conseil municipal les moyens de faire sentir davantage sa surveillance, mais d'une façon plus théorique qu'efficace.

Sans analyser les pouvoirs conférés par les textes à l'administration, on se bornera à remarquer ici que l'on tend de plus en plus à voir, dans la Bourse du travail de Paris, un établissement public municipal. Un arrêt du Conseil d'Etat semble bien dans ce sens (V. Cons. d'Etat, 23 décembre 1904) :

...« Considérant que la Bourse du travail de Paris est un établissement municipal .. » (1)

Lorsque l'on examine la manière dont le contrôle s'exerce, en fait, l'on ne peut s'empêcher de trouver que cette évolution des conceptions est restée très théorique. La nature juridique de la Bourse du travail importe peu : si l'Etat doit toujours se méfier des associations dangereuses pour l'exercice de la

1. A ce point de vue, il est curieux de noter le changement de langage de M. Hauriou. Dans sa 3^e édition, il voit, dans la Bourse du travail de Paris, un établissement *d'utilité publique* municipal ; V 3^e édit., p. 160. note 3, et p. 162. Dans sa 8^e édit., il l'envisage comme un *établissement public municipal*. V. p. 376, note 2, et p. 378. — M. Bry, dans son *Cours de législat. industr.*, 3^e édition, se sert de l'expression peu claire : « déclarée d'utilité publique ». V. p. 527.

Puissance publique, cette règle traditionnelle n'a guère été appliquée en la matière. Il en a d'ailleurs été de même d'une des meilleures sauvegardes des finances publiques, des deniers communaux comme des autres ; à savoir l'obligation du contrôle minutieux de l'emploi effectif des subventions publiques(1).

B) *Bourses du travail de province*. — Comme elles ne sont encore soumises à aucune réglementation d'ensemble et qu'elles présentent des caractères très variés, on ne s'en occupera pas dans ce mémoire ; la question intéresse surtout, à l'heure actuelle, le contrôle des finances municipales.

SECTION II

Les associations de fonctionnaires

§ 1. — Pendant le cours du xix^e siècle, on vit se former peu à peu certains groupements de fonctionnaires que le gouvernement favorisait, car ils n'étaient constitués que pour assurer à leurs membres le bénéfice d'une organisation de secours mutuels.

Avec l'évolution des idées, avec l'extension presque indéfinie des services publics, la physionomie de ces associations changea elle-même, du moins pour

1. Cette critique n'a, dans l'esprit de l'auteur de cette thèse, que la portée d'une simple constatation technique ; il ne cherche nullement à combattre le principe de la subvention.

certaines de celles qui venaient à se fonder. D'une façon générale, les ouvriers des services industriels de l'Etat entendaient se comporter là comme leurs camarades des exploitations privées. Les fonctionnaires véritables virent bientôt, dans le groupement professionnel, un moyen de lutter contre la diminution du pouvoir d'achat de la monnaie et surtout contre les abus du favoritisme ; quelques unes de leurs associations en arrivèrent même à prendre ouvertement une attitude de combat liant la question du droit syndical à celle du droit de grève.

En présence de cet esprit nouveau, les gouvernements qui se succédèrent au pouvoir entendirent se défendre. Pour maintenir le principe de discipline, l'autorité supérieure se montra nettement défavorable aux groupements qui se constituaient entre participants aux services publics, et l'on peut dire qu'elle voulut exercer là un véritable contrôle préventif ; l'arrêt célèbre de la Cour de cassation du 27 juin 1885 (S. 87.1.281) fortifiait, d'ailleurs, sa position.

Sans insister sur les incidents nombreux qui se produisirent devant les Chambres (1) — et dont la conséquence fut cependant que l'on ferma les yeux sur les *syndicats professionnels* fondés dans des

1. Cf. séance de la Chambre du 22 mai 1894, *Journ. off.* du 23 mai.

catégories semblables à celles qui avaient provoqué l'ordre du jour de 1894 — on voit mollir la résistance opposée aux associations de fonctionnaires. Les raisons invoquées devinrent de plus en plus spéciales, et la loi du 1^{er} juillet 1901 accentua encore cette évolution. L'attitude du gouvernement se transforma : il admit, pour *les fonctionnaires caractérisés*, le droit d'association, selon la loi de 1901 ; il leur refusa celui de constituer des syndicats professionnels.

§ 2. — Avec la nouvelle conception, les choses changeaient : jusqu'alors on pouvait parler d'une surveillance, par l'administration, des associations de fonctionnaires (1). Maintenant, la possibilité était ouverte, d'un contrôle, par les groupements de fonctionnaires, des actes irréguliers de l'administration susceptibles de faire grief à leurs membres.

La jurisprudence du Conseil d'État consacra bientôt cette situation nouvelle ; après des décisions évasives, l'arrêt du 11 décembre 1908 (2) reconnut formellement qualité aux associations de fonctionnaires pour défendre les « intérêts de carrière ». On peut discuter, au point de vue juridique, cette juris-

1. L'administration pouvait, en effet, les interdire, ou montrer une certaine défaveur à leurs membres.

2. Rendu sur les conclusions de M. Tardieu.

prudence, on peut la combattre au point de vue social ; elle n'en est pas moins constante (1).

Si l'on examine le projet « Clémenceau-Guyot-Dessaigne », on y trouve une tentative de limitation des associations de fonctionnaires, du moins en ce qui concerne la possibilité d'extension des groupements ; la révocation y est prévue pour le membre qui a « refusé sa coopération au service public ». Mais, en même temps, le projet reconnaissait législativement ce que l'on peut appeler « le contrôle de l'administration par les associations de fonctionnaires » : le droit de ces groupements de poursuivre l'annulation des nominations irrégulières portant préjudice à leurs membres.

Aux termes d'une disposition spéciale de ce projet si vivement combattu, les associations régulièrement constituées recevaient le droit de recueillir des dons et legs, ce qui n'était d'ailleurs, dans l'esprit des auteurs du paragraphe, qu'une anticipation sur le droit commun nouveau à établir. Mais le contrôle de l'article 910 du Code civil y était maintenu expressément, avec l'aggravation de l'affectation obligatoire à une œuvre d'assistance mutuelle ; n'y aurait-il pas eu là un moyen, pour l'administration, de faire sentir sa surveillance ?

1. V. par exemple, Cons. d'Etat : 6 août 1910 ; 17 février 1911 ; 17 janvier 1913 (Dall. 1916, 3, p. 67, 2^e espèce). — La Cour de cassation a fait, par un arrêt du 4 mars 1913 (Mgr Luçon), une distinction intéressante, mais délicate.

Le projet, plus libéral dans son ensemble, du 25 mai 1909, s'est incorporé, sans modification aucune, cette extension de personnalité civile (titre II, art. 43, *in fine*).

TITRE II

LE CONTROLE ADMINISTRATIF EXERCÉ DANS UN BUT DE PROTECTION

CHAPITRE PREMIER

Le contrôle administratif des sociétés de secours mutuels (1).

L'administration intervient ici pour protéger les mutualistes, et sa surveillance, — assez faible, en général, — ne vise qu'à assurer une gestion financière sérieuse. Par suite des considérations spéciales qui régissent la matière, un exposé un peu détaillé dépasserait le cadre de cette étude.

SECTION PREMIÈRE

Le régime de la loi du 1^{er} avril 1898.

Jusqu'à la République de 1848, les sociétés de secours mutuels furent soumises au droit commun

1. Les sociétés de secours mutuels, importante catégorie de ce que l'on appelle souvent les « œuvres de prévoyance », doivent être considérées comme de véritables associations, au sens de la loi française.

des associations ; en fait, le gouvernement, qui craignait leur activité politique (1), voulait se les attacher, tout en les surveillant étroitement.

Affranchies complètement par le décret du 28 juillet 1848, elles eurent à choisir, avec la loi du 15 juillet 1850, entre la liberté ou la soumission à une certaine réglementation, condition de nombreux avantages (2).

Corollaires du Coup d'Etat, les deux décrets-lois des 25 et 26 mars 1852, que l'on dut combiner avec la loi de 1850, dotèrent les sociétés de secours mutuels d'une législation spéciale, libérale sur certains points, mais donnèrent par contre à l'administration les moyens d'exercer toujours (3) son contrôle. Certes, le gouvernement impérial chercha toujours à attirer à lui ces organismes, dont le principe cadrerait si bien avec les idées du Chef de l'Etat ; mais la loi créait trop d'entraves à leur activité, et l'autorité administrative jouissait de prérogatives véritablement gênantes pour le fonctionnement des sociétés.

Dès son avènement, la troisième République s'efforça de réagir contre cet état de chose ; une réforme

1. Cf. les mutuellistes de Lyon, et les émeutes de 1831 et de 1834.

2. Aux avantages proposés, l'immense majorité des sociétés préféra la liberté.

3. Cette solution souleva d'ailleurs une controverse assez célèbre.

rapide intervint sur un point de détail, suivie, comme il arrive souvent, d'une longue période d'hésitations (1).

La loi du 1^{er} avril 1898 a voulu, entre autres objectifs, restreindre autant que possible les droits de surveillance conférés à l'administration. Les représentants de cette dernière peuvent *provoquer* le contrôle des tribunaux judiciaires ; ils n'ont plus le pouvoir de dissoudre eux-mêmes.

En ce qui concerne les *sociétés « libres »*, dont la capacité est relativement si large, les services administratifs n'ont qu'un rôle d'information, très utile d'ailleurs.

Cependant, les dispositions de la loi relatives à l'acceptation des dons et legs mobiliers seraient de nature, il faut bien le remarquer, à favoriser l'action de l'administration, si cette dernière le voulait. Lorsque l'on a affaire à une société formée entre étrangers, la loi du 1^{er} avril 1898 n'a pas cru devoir déroger à la tradition du contrôle administratif préventif ; celui-ci est même très renforcé : ces sociétés ne peuvent exister sur notre territoire qu'en vertu d'un arrêté ministériel toujours révocable (2).

Les sociétés *approuvées* revêtent, dans notre droit,

1. L'administration devint cependant très tolérante.

2. La loi ne dit rien des sociétés mixtes ; la logique commande de les traiter d'après la nationalité de la majorité de leurs membres.

une physionomie un peu particulière (1). Au premier abord, l'idée d'approbation semble rappeler celle de reconnaissance d'utilité publique ; mais si l'on va au fond des choses, l'expression de société approuvée, dont le législateur s'est servi en 1898, est loin d'avoir gardé son sens du second Empire. Certes, l'administration a bien fait établir des statuts-modèles ; mais leur adoption n'est nullement obligatoire, et les règles imposées par la loi (2) laissent aux sociétés approuvées une liberté, pour le moins assez considérable.

L'approbation n'est pas une faveur : le ministre du Travail *doit* la prononcer, dès que les caractéristiques de la société ne se sont pas révélées, après examen, comme contraires au régime organisé par la loi (3). L'administration répond-t-elle par un refus, l'institution demanderesse a la faculté de faire jouer le recours pour excès de pouvoir, que l'article 16 lui a ouvert largement pour l'époque (4).

La loi du 1^{er} avril 1898 prévoit le retrait de l'approbation, mais elle le subordonne très strictement à l'inexécution des statuts ou à la violation des prescriptions qu'elle édicte ; l'usage de cette arme nécessite encore un décret en Conseil d'Etat, rendu

1. On ne peut, ici, qu'indiquer cette remarque.

2. Les seules qui puissent être exigées.

3. Et cela, sans que l'on puisse faire traîner les choses en longueur.

4. Cf. par ex., Cons. d'Etat, 3 février 1911.

sur la proposition motivée du ministre du Travail, et après avis du Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels. Cette mesure grave laisse toujours place à l'exercice d'un recours devant le Conseil d'Etat au contentieux.

Si, d'une façon très générale, le contrôle administratif que permet la loi de 1898 se trouve enserré dans des limites assez étroites, — contrairement à la notion ancienne de l'approbation, — l'exercice de la capacité très large (1) acquise par les sociétés approuvées n'en a pas moins pour conséquence curieuse d'ouvrir à l'administration des moyens indirects de faire sentir son action, par des refus d'autorisation, en matière d'acceptation des libéralités.

La liberté des placements concédée aux sociétés approuvées est assez considérable; mais elle n'est pas non plus absolue, ni exempte d'une certaine surveillance. Sans insister sur le mécanisme et l'inspection des « Caisses autonomes » (2), on ne doit pas oublier les droits de contrôle que les agents administratifs possèdent en vertu de l'article 29 de la loi du 1^{er} avril 1898; enfin, la dissolution prononcée,

1. Du moins, pour notre droit.

2. Il y a là un exemple intéressant de personnalité financière. — Le contrôle des sociétés approuvées a comme contre-partie, entre autres avantages, de nombreuses subventions.

c'est le préfet qui est chargé de surveiller la liquidation des sociétés approuvées. (1)

SECTION II

Le contrôle administratif impliqué par la participation à la loi sur les retraites ouvrières et paysannes.

Dans l'exposé de cette question, — qui ne saurait ici être traitée en détail, — une grande distinction s'impose : celle des sociétés *simplement collectrices*, et des *sociétés gestionnaires*.

Les formes de ce que l'on pourrait appeler le contrôle préventif de l'administration, sont les mêmes dans les deux hypothèses ; dans les deux cas, les sociétés qui présentent les caractères requis par les textes ont comme une sorte de droit à être agréées (2) ; mais les conditions de fond sont, à juste titre, bien plus sévères pour les organismes *de gestion*, et ces derniers doivent satisfaire à une surveillance beaucoup plus serrée.

1. Les raisons qui ont fait prévaloir le maintien du type « établissement d'utilité publique » montrent bien le prestige dont la foule entoure ce titre.

2. La procédure du *retrait d'agrément* est à peu près la même ; cependant, l'article 40 § 3 du règlement du 25 mars 1911 ne parle pas de la nécessité d'un avis *conforme* de la Section permanente du Conseil supérieur des retraites ouvrières.

La société gestionnaire est tenue d'établir une comptabilité spéciale, permettant de suivre complètement les opérations relatives au service des retraites, et qui doit d'ailleurs se diviser en deux sections nettement distinctes ; aux termes de l'article 53, § 2, du décret du 25 mars 1911, les réserves mathématiques font l'objet d'un article particulier du passif.

Agréées comme caisses d'assurance, les sociétés de secours mutuels ont pour banquier obligatoire la Caisse des dépôts et consignation (1), et l'article 15 de la loi du 5 avril 1910 limite, d'une façon un peu large cependant, le choix de leurs placements (2).

Remarque. — Aux prescriptions énoncées dans ce chapitre, l'on pourrait peut-être joindre celles qui ont trait au contrôle, par l'administration, des associations syndicales de propriétaires constituées avec son intervention. Si les frontières, — déjà si étudiées, — qui séparent la société de l'association se trouvent parfois mal définies, la distinction de la surveillance exercée dans un but de protection et de celle opérée pour la défense de la Puissance publique ne saurait exclure, elle aussi, tout arbitraire.

1. Ce qui n'empêche pas les sociétés gestionnaires de jouir d'une grande liberté pour le retrait de leurs fonds.

2. Les règles indiqués dans cette section s'appliquent également aux caisses de retraites des syndicats professionnels, ouvriers ou mixtes.

CHAPITRE II

L'intervention administrative dans le domaine de la réglementation de la bienfaisance privée et le contrôle des associations.

Au début de ce chapitre, une remarque est à faire : la constatation que, dans cette matière, l'on n'a nullement visé le fait même de l'association. Mais le plus grand nombre des établissements privés de bienfaisance ont été constitués sous la forme d'associations ; il en est de même des œuvres qui, faisant appel à la générosité publique, se sont consacrées spécialement au soulagement des souffrances nées de la guerre actuelle. Les textes déjà en vigueur, comme les projets à l'étude, aboutissant tous à conférer des droits sérieux de surveillance aux détenteurs de la Puissance publique, et en particulier à l'autorité administrative, leur examen sommaire intéresse évidemment la question du contrôle des associations en général (1).

1. Des réformes de la législation sur l'enseignement libre pourraient avoir les mêmes répercussions.

SECTION PREMIÈRE

Le projet de loi sur la surveillance des établissements de bienfaisance privée

§ 1. — De vieille date, l'administration a estimé, en France, qu'elle ne saurait se désintéresser entièrement de la conduite des institutions privées charitables où l'on pratiquerait l'*hospitalisation* des malheureux. Longtemps, elle avait cru trouver, en toute hypothèse, des pouvoirs légaux suffisants dans l'Edit de 1749 et dans un avis du Conseil d'Etat du 17 janvier 1806.

Mais, à la suite de difficultés et d'un certain mouvement de l'opinion publique, le Conseil d'Etat, consulté par le ministre de l'Intérieur, dénia, par un avis du 14 janvier 1892, toute valeur impérative aux textes précités. Le droit commun nouveau des associations allait faire disparaître encore le régime des articles 291 et suivants du Code pénal.

Dès avant le vote de la loi du 1^{er} juillet 1901, l'administration pensa qu'elle n'était plus suffisamment armée pour remplir sa mission de police, et le ministre de l'Intérieur chargea le Conseil supérieur de l'Assistance publique de tracer les directrices

d'un projet de loi destiné à remédier à cette situation.

A cette époque, on était déjà entré dans la période des « lois sociales ». Le rapporteur désigné par le Conseil, le Dr Thulié, s'en inspira ; son projet, très complet, avait l'intérêt de faire fonctionner un organisme nouveau : le Conseil départemental d'Assistance et d'hygiène. Mais le contrôle prévu n'était pas entièrement répressif, et la fermeture des établissements privés de bienfaisance qui auraient démerité de ce titre devait toujours avoir lieu par la voie administrative.

Le Conseil supérieur de l'Assistance publique écarta, comme trop autoritaire, le texte de son rapporteur, pour s'approprier d'autres dispositions, préconisées par M. de Crisenoy : tout en conservant le principe d'une surveillance administrative sérieuse, le droit de fermeture définitive était réservé aux seuls tribunaux judiciaires.

Mais ce dernier projet avait besoin d'une mise au point législative. Pour l'assurer, le ministre de l'Intérieur le transmet au Conseil d'Etat qui, sur le rapport de M. de Moüy, le modifia au point de lui conférer un tout autre caractère ; c'est le projet ainsi transformé que le gouvernement déposa à la Chambre, le 8 juin 1900. On visait tous les établissements privés charitables pratiquant *l'hospitalisation*.

Ces institutions devaient souscrire une déclaration

détaillée dans les huit jours de leur ouverture ; dans tous les cas, elles se trouveraient soumises à une inspection administrative permanente, que l'on prévoyait très large. Recueilleraient-elles des mineurs, elles devraient leur donner un enseignement professionnel et leur constituer un pécule déterminé. Aux termes du projet présenté, on édictait d'assez nombreuses causes de *fermeture*, et le soin de prononcer cette mesure était *laissé à l'autorité administrative*.

La Commission d'assurance et de prévoyance sociale de la Chambre adopta toutes ces dispositions, sauf d'assez légères modifications dues aux rapports successifs de M. Bienvenu-Martin. Cependant, bien que l'opinion se fût montrée très émue de quelques faits scandaleux, le projet ne venait toujours pas en discussion publique.

Avec M. Breton comme rapporteur, la Commission apporta au texte primitif, déjà retouché, de nouvelles et très importantes modifications. Les droits de surveillance de l'Etat se trouvaient accentués, et l'on organisait même un contrôle financier ; mais l'on faisait intervenir un « Conseil départemental d'Assistance publique et privée », et l'on prévoyait, à l'intérieur même du Conseil supérieur de l'Assistance publique, une sérieuse représentation des établissements privés de bienfaisance.

Des critiques s'étant élevées contre une réglementation susceptible de paralyser l'action de certains

établissements, le projet de loi s'appropriâ des dispositions conciliatrices. La Chambre devait enfin le discuter ; elle l'examina dans l'esprit qui convenait à une matière d'où le parti pris comme la passion politique devaient être exclus (1). Après avoir adopté certains amendements qui offraient le caractère de transactions nécessaires (2), elle vota le projet dans sa séance du 11 juillet 1912.

Transmis au Sénat, ce texte si souvent remanié a été renvoyé à une Commission qui ne proposait guère que des changements en définitive assez légers (3), et tout faisait prévoir qu'il allait rapidement recevoir la valeur impérative lorsque la guerre a éclaté.

Tout cet historique a été très résumé. Son exposé eût cependant présenté une longueur inutile, si l'indication, même sommaire, des modifications incessantes que ce projet de loi a dû subir, n'était pas très caractéristique des difficultés que l'on rencontre dans les solutions de cet ordre de problèmes sociaux.

§ 2. — L'économie des dispositions votées par la Chambre repose sur *trois idées essentielles* :

1° L'intervention de l'Etat, en ce qui concerne la

1. On tint le plus grand compte, lors de la discussion, des idées émises par des personnalités comme M. Strauss ou le comte d'Haussonville.

2. V. *Journ. off.*, Séances Ch. des 11 et 26 juin et du 11 juillet 1912, *Journ. off.*, 12 et 27 juin et 27 juillet 1912.

3. Sur le rapport de M. Ferdinand Dreyfus, déposé le 3 février 1914.

surveillance de la bienfaisance privée résulte du devoir de protection qu'il a, dit-on, envers les faibles ;

2° Elle dérive encore de ses attributions de police ;

3° Les intérêts présents, et surtout futurs, des mineurs méritent d'être particulièrement défendus.

Pour procéder par étapes, on a limité le projet à la réglementation et à l'inspection des institutions qui hospitalisent les malheureux. Afin d'assurer une protection rapide et efficace, la Chambre, comme le gouvernement, ont cru préférable de faire du contrôle à organiser un contrôle *surtout administratif*.

Certes, la composition du Conseil départemental d'assistance, que la Commission du Sénat proposait de rendre moins administrative encore, la Section permanente projetée du Conseil supérieur de l'Assistance publique, les différentes attributions de ces deux organismes, et plus particulièrement leur mission contentieuse, sont loin de ne pas fournir de grandes garanties de compétence et d'impartialité (1). Et, en effet, hormis le cas de condamnation entachant l'honneur d'un directeur d'établissement de bienfaisance privée, où le tribunal, après avoir prononcé cette peine, pourrait ordonner la fermeture de l'œuvre, les deux Conseils ont seuls compétence,

1. Ces genres de rouages, à caractère professionnel marqué, tendent de plus en plus à s'implanter dans l'administration des pays modernes.

dans le texte voté par la Chambre, pour prendre cette mesure ; ils constituent comme deux degrés de juridiction, et l'on peut même se demander si le Conseil d'Etat n'aurait pas un rôle possible de cassation. On doit bien voir encore que le projet de loi ne comporte aucune autorisation préalable à l'ouverture, et qu'il n'exige qu'une déclaration faite à la mairie dans les huit jours qui la suivront, afin que l'œuvre se trouve identifiée ; il en est de même pour les modifications importantes ; seule, l'indication de l'enseignement professionnel peut être gênante.

Mais, malgré toutes ces considérations dont on ne méconnaît nullement la portée, le vote définitif de ce projet aurait, pour peu que l'on en conserve les grandes lignes (1), d'assez graves conséquences de principe. Son adoption semble légitime ; mais elle n'en affecterait pas moins l'aspect d'un progrès des idées interventionnistes. Les institutions privées que l'on vise (2) se trouveront soumises, si cette hypothèse très probable se réalise, à une surveillance serrée de l'administration ; car, alors, il ne s'agira plus de l'usage de droits de police assez vagues, ni de l'application de textes limités à de certaines espèces.

Au point de vue spécial de cette étude, si ce projet devient loi, il sera la source d'un contrôle adminis-

1. Ce qui, toutefois, n'est pas absolument certain.

2. Remarque : il ne paraît pas y avoir exception pour les établissements reconnus d'utilité publique.

tratif d'une catégorie d'associations, dont le nombre et l'importance ne sauraient en aucune façon être négligés. Bien plus, les dispositions que l'on vient d'examiner ont fait remettre en discussion, pour ces catégories spéciales, le principe du contrôle judiciaire qui domine la loi du 1^{er} juillet 1901, et l'expérience démontre que souvent, de cet examen d'un groupe de cas particuliers, l'on passe à celui du problème général.

§ 3. — Si le législateur s'est préoccupé d'une organisation légale de la bienfaisance privée, ou du moins de certaines de ses manifestations, la question du régime juridique des associations charitables ne s'est pas trouvée posée qu'au Parlement.

Dans cet ordre d'idées, une place spéciale doit être faite au rapport de M. Hébrard de Villeneuve pour le Congrès d'Assistance de Montpellier de 1914. Inspiré par des idées très hautes, et désireux de voir édicter une législation libérale conforme aux nécessités des choses, — et souvent d'ailleurs aux faits existants, — son auteur proposait d'étendre la capacité de toutes les associations déclarées, constituées exclusivement pour des fins d'assistance ou de bienfaisance.

Aux termes de ce rapport, ces derniers groupements pourraient alors : « ... accepter des libéralités entre vifs ou testamentaires, y compris les legs ayant pour but de provoquer leur fondation et les dona-

tions avec réserve d'usufruit ; posséder des immeubles productifs de revenus » (1).

Mais, dans la réalisation de toutes ces propositions, l'on réserverait l'approbation du gouvernement, ce qui constituerait à son profit une source spéciale de contrôle.—On se contentera de noter que l'on se trouve là, en définitive, en présence d'une nouvelle tentative d'extension de la notion d'établissement d'utilité publique.

SECTION II

La loi du 30 mai 1916, et ses conséquences en matière de contrôle administratif des associations.

Avant d'aborder, au point de vue spécial de cette étude, l'examen de la loi sur les œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique, l'on doit se rappeler qu'il s'agit là d'un texte adopté dans des circonstances tout exceptionnelles. Etant donné les caractères d'une lutte qui met aux prises toutes les forces vives des nations belligérantes, on est là, peut-on dire, en présence d'une mesure de guerre véritable.

A ce propos, l'on doit remarquer que, lors de la discussion au Sénat, le ministre de l'Intérieur a déclaré, au nom du gouvernement, « ... que celui-ci

1. M. de Villeneuve demandait aussi pour eux certaines immunités fiscales.

s'engage bien volontiers à déposer à la fin des hostilités un projet de loi abrogeant les dispositions législatives actuelles... », et encore : « ... Dans la pensée du gouvernement, il est bien entendu que cette loi n'a qu'un caractère temporaire, qu'elle ne doit être applicable que pendant la durée de la guerre. » (1).

§ 1. — Le conflit si sanglant et si complexe que nos ennemis ont déchaîné sur le monde a engendré, avec des douleurs pour l'adoucissement desquelles la fraternité patriotique ne peut presque rien, des souffrances à secourir. La nature même de ces dernières appelait les initiatives privées ; tantôt des particuliers agirent en leur nom propre ; le plus souvent, on constitua des associations.

Pour vivre utilement, la plupart de ces œuvres durent faire appel à la générosité publique, ce qui pouvait impliquer pour les associations — simplement déclarées — une certaine méconnaissance de leur capacité légale.

Dans cette dernière hypothèse, il n'y avait là qu'une irrégularité théorique ; mais des abus graves se produisirent que les pouvoirs publics avaient la stricte mission de réprimer, dans l'intérêt même de la charité et de la reconnaissance nationales.

1. Dans l'exposé qui va suivre, on a consulté avec le plus grand profit le petit traité de M. Bailby, sur le *Régime des Œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique*. Sa lecture a permis à l'auteur de cette thèse de préciser des idées qu'il entrevoyait déjà auparavant.

Les armes légales existantes parurent rapidement insuffisantes ; une proposition de loi, due à l'initiative parlementaire de MM. Breton, Landry et Honorat, s'efforça, en conséquence, d'y porter remède. Leur tentative ne visait pas que les seules œuvres de guerre ; elle concernait toutes celles qui font appel à la générosité publique.

Sans les soumettre à aucun régime d'autorisation, on proposait de les placer sous une surveillance administrative d'une nature assez spéciale. Les institutions privées assujetties étaient tenues de faire une déclaration destinée à les identifier ; elles devaient avoir une comptabilité déterminée. La pièce maîtresse du contrôle résidait dans ce fameux Conseil départemental de l'Assistance publique et privée, que M. Breton avait tant contribué à faire admettre par la Chambre en 1912. De simples amendes étaient seulement ajoutées aux sanctions déjà prévues par les lois existantes.

Renvoyée à l'examen de la Commission d'Assurance et de Prévoyance sociales, la proposition de loi eut à subir l'influence exercée sur les esprits par un décret-loi édicté, pour l'empire Allemand, le 22 juillet 1915, sur la « réglementation de la bienfaisance de guerre ». Cette ordonnance imposait la nécessité d'une autorisation préalable de l'État allemand compétent et établissait des sanctions très

sévères (1). La célèbre loi italienne du 27 juillet 1890 sur les « opere pie » ne demeura pas non plus étrangère aux conceptions des membres de la Commission (2).

Son rapporteur, M. Mauger, fut l'interprète de ces idées nouvelles : on se limitait aux seules œuvres de guerre ; l'autorisation préalable devenait obligatoire, et l'on prévoyait des sanctions pénales rigoureuses, sans préjudice de celles du droit existant.

Les auteurs de la proposition primitive se rallièrent au texte du rapporteur ; le gouvernement en accepta pleinement les dispositions. Cependant, la Commission adopta, par la suite, certains amendements qui rendaient les prescriptions projetées un peu moins étatistes.

1. V. l'analyse de M. Fuster, à la page 3 du premier rapport de M. Mauger (Ch., Doc. parl., 1915, p. 1392).

2. En Italie, l'association avait trop servi la cause du « risorgimento » pour voir son existence légale subordonnée même à de simples formalités.

Cependant, par exception, la loi du 17 juillet 1890, sur les « opere pie », a supprimé la liberté d'action des associations charitables. Par une transformation quelque peu hardie, ces institutions se sont vues généralement absorbées dans un établissement public et laïque de bienfaisance. Les autres mêmes ont pris un caractère officiel, et toutes ont été étroitement réglementées ou sont susceptibles de l'être. Ainsi, l'autorité publique peut faire disparaître l'organisme, annuler les actes et les délibérations de ses administrateurs, et même substituer temporairement à ces derniers un commissaire royal. On en est arrivé ainsi à la notion d'un vaste service public, surveillé de très près par le préfet et la junta administrative provinciale. V. *Bulletin de statistique et de législation comparée* (*Les œuvres pies en Italie*), t. XXVIII, p. 248.

montre bien son caractère véritable. Le législateur n'a entendu viser, en effet, que les œuvres (1) qui font appel à la générosité publique pour le soulagement des souffrances causées par la guerre, et il a voulu essentiellement que ces caractéristiques se trouvassent réunies ; il résulte même de toute la discussion au Sénat, — l'article 1^{er} du décret du 18 septembre 1916 est, lui, catégorique, — que le régime de la réglementation ne concerne pas celles qui ont bénéficié d'une reconnaissance d'utilité publique (2). Dans cet ordre d'idées, l'on peut noter une réponse à une question écrite, dans laquelle le ministre de l'Intérieur déclare qu'à son avis, la loi du 30 mai 1916 n'est pas applicable, tout au moins en principe, aux comités organisateurs des « journées de quêtes » (3).

La notion de l'appel à la générosité publique est intéressante à étudier au point de vue de l'analyse juri-

1. Le mot « œuvre », qui peut être employé dans des acceptions quelque peu différentes, est pris ici dans son sens d'établissement charitable. Courant dans la pratique, l'usage de cette expression est tout nouveau dans les textes législatifs ; d'où certaines incertitudes de terminologie.

2. Bien peu d'œuvres de guerre ont été reconnues jusqu'ici d'utilité publique (mais, au point de vue de l'importance relative, il ne faut pas oublier que le « Secours National » fait partie de cette dernière catégorie). Dans les faits, de par la clause de surveillance administrative, le contrôle de l'administration se trouvera à peu près le même, que l'œuvre jouisse ou non de cette dignité.

3. V. *Journ. off.*, 31 décembre 1916, réponse du ministre de l'Intérieur à la question n° 12.797.

dique ; mais elle réclame des développements qui ne pourraient trouver place dans ce travail. Sans entrer dans un examen détaillé, l'on se bornera à remarquer que ce qui constitue « le public » n'est guère susceptible d'une définition intangible, les moyens de le solliciter pouvant, par exemple, être employés même en d'autres cas ; — la matière est donc régie surtout par des considérations d'espèce. Le simple acte isolé ne suffit pas pour faire tomber une œuvre sous le coup du régime nouveau ; il faut encore qu'il y ait là un état habituel (1).

Un exposé, même très bref, des objets qu'un organisme doit poursuivre pour être assujéti à la loi du 30 mai 1916 n'apporterait dans cette étude qu'une longueur inutile, s'il ne marquait bien l'exacte por-

1. Au sujet de cette exigence de l'habitude, la remarque de M. Bailby, *loc. cit.*, p. 53 *in fine*, et 54, n'est pas à l'abri de toute discussion, et il semble préférable de la requérir même dans le cas d'une association déclarée. En n'introduisant pas les mots « d'une façon habituelle » dans le 1^{er} de l'article 1^{er}, rien n'autorise, en effet, à penser que le législateur ait cherché à établir une opposition entre les œuvres de guerre, — reposant sur des associations déclarées, — et les autres ; dans une hypothèse très analogue, M. Bailby donne lui-même une solution contraire. V. p. 63, *in fine*, et 64. — Tout cela prouve seulement que la loi du 30 mai 1916 n'est pas un modèle de rédaction juridique.

Sur ce terrain des nuances, l'on peut se demander quel est le sens exact du mot *appel*. Est-il parfois l'équivalent du mot *emploi* ou n'implique-t-il pas toujours l'idée de *sollicitation* ? La conception de la loi pourrait être, en effet, intéressante, pour le cas de dons manuels faits par des personnes autres que des amis personnels et sans qu'on les ait provoqués.

tée de ce retour au principe du contrôle préventif. Tout d'abord, les auteurs de la loi n'ont nullement cherché à atteindre l'ensemble des œuvres qui font appel à la générosité publique ; les travaux préparatoires, l'enchaînement des articles, leurs termes formels, les dispositions répétées du règlement d'administration publique, tout cela montre clairement que l'intitulé de la loi — Loi relative aux œuvres qui font appel à la générosité publique — ne témoigne que d'un simple oubli, alors que, bien au contraire, l'on avait entendu se limiter aux seules œuvres de guerre (1). Mais, en droit, l'on doit s'efforcer de préciser le sens des mots que l'on emploie ; la loi du 30 mai 1916, un peu confuse parfois, n'omet point cependant de définir la catégorie qu'elle envisage : celle des œuvres privées qui se sont donné la mission de « soulager les souffrances occasionnées par la guerre ».

L'analyse de chacun de ces termes ne saurait être faite ici, et elle n'empêche pas certains points de demeurer douteux (2) ; on notera toutefois que la personne ou le groupement, pour être soumis à la loi nouvelle, doivent — très justement — *poursuivre un objectif véritable*, accessoire ou principal, de simples *faits accidentels* ne suffisant en aucune façon.

1. *Contra*, cependant, Clunet, voir le *Temps* du 3 septembre 1916.

2. Notamment en ce qui concerne les *souffrances morales*.

§ 3. — La loi du 30 mai 1916 a adopté le principe *du contrôle préventif de l'administration* : l'œuvre qui réunit les caractères déterminés par la loi ne peut fonctionner qu'après avoir reçu l'autorisation préalable de la puissance publique.

Pour l'obtention de cette autorisation, une première condition s'impose tout d'abord : la déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture (1). A ce point de vue, les mentions exigées par la loi elle-même allaient presque de soi ; mais l'on ne peut en dire autant des prescriptions contenues dans l'article 2 et surtout dans l'article 3 du décret (2) détail, par nature, des recettes et des dépenses effectuées depuis le premier jour, pour les œuvres existant à la promulgation de la loi. Un délai n'a d'ailleurs été fixé que pour ces dernières, que pour les œuvres déjà existantes lors de la promulgation de la loi ; et la déclaration, qui n'est entourée d'aucune publicité, doit toujours faire l'objet d'un récépissé.

Transmise par le préfet avec son avis motivé, cette demande « déclanche » l'examen d'un organisme spécial : la Commission de contrôle des œuvres de guerre. Mais la composition de ce rouage nouveau ne rappelle guère celle qu'indiquait la proposition primitive. On ne peut plus parler d'une *représenta-*

1. Pour les œuvres ayant leur siège dans le département de la Seine, la déclaration doit être faite à la préfecture de police.

2. Il y a peut-être là une exagération.

tion de la bienfaisance privée, et l'élément purement administratif y occupe la place essentielle (1). Pour le département de la Seine, la majorité des nominations appartient au ministre de l'intérieur ; dans les autres départements, une part importante est laissée à l'action du préfet ; partout, le gouvernement est le maître des désignations.

La Commission de contrôle peut faire procéder à des enquêtes ; mais elle doit motiver ses avis de rejet et, auparavant, elle est tenue d'inviter les représentants des œuvres à lui exposer leur défense.

La Commission, dans l'exercice de ce contrôle préventif, n'a qu'un pouvoir, celui de formuler une proposition, le droit de statuer n'appartenant qu'au seul ministre de l'Intérieur (2). L'obligation pour le ministre de *motiver* sa décision ne se trouve pas dans la loi ; mais elle dérive de l'article 9 du décret, où elle a été insérée afin de réaliser une promesse faite par le gouvernement lors de la discussion au Sénat.

Aux termes de l'article 3 de la loi, « les intéressés peuvent former un recours devant le Conseil d'Etat

1. L'adjonction des représentants d'œuvres charitables reconnues d'utilité publique est due à l'amendement de M. Lefas, dont la victoire n'a cependant été nullement complète : M. Lefas demandait qu'ils fussent *élus* par leurs pairs ; la loi les fait *désigner* par le pouvoir central.

2. Aucun délai ne lie le ministre, sauf celui de droit commun de la loi du 17 juillet 1900, art. 3. — Une femme peut faire partie de la Commission de contrôle.

contre le refus d'autorisation. » En présence d'un texte aussi laconique, on peut se demander quel est l'ordre de ce recours. Les rapports parlementaires sont absolument muets à cet égard, et la discussion, lors des débats au Sénat, n'a relativement pas beaucoup porté sur ce point. Cependant, les déclarations faites pour la défense du projet de loi envisagèrent toutes la notion de l'excès de pouvoir; les principes généraux du droit administratif corroborent d'ailleurs cette constatation.

Le ministre de l'Intérieur, lorsqu'il refuse l'autorisation de faire appel à la générosité publique, est-il *l'appréciateur souverain des faits* ? L'examen de cette question semble devoir faire pressentir une extension curieuse, en matière d'œuvres de guerre, de la théorie du recours pour excès de pouvoir. Pour donner des garanties véritables à ceux que la loi allait atteindre, il a été, en effet, entendu au Sénat (1) que le Conseil d'Etat devrait pouvoir juger de la valeur de tous les motifs de rejet indiqués par le ministre, et peu importe à cet égard qu'on ait fait au Sénat une généralisation un peu trop hâtive de progrès accomplis dans certaines hypothèses de recours pour excès de pouvoir (2).

1. V. *J. off.*, Sénat, Déb. parl., 1916, p. 440, 3^e col., et aussi p. 434.

2. Il est bon de se rappeler que, dans sa requête au Conseil d'Etat, l'œuvre pourrait demander le sursis.

Les modifications apportées depuis la déclaration qui a provoqué l'autorisation donnent-elles lieu à un nouveau contrôle préventif de l'administration ? Aucun texte ne tranche la question. Une assimilation à la reconnaissance d'utilité publique conduirait à la solution affirmative ; on pourrait aussi faire valoir l'absence de publicité spéciale à la déclaration, l'enchaînement des articles 4 et 5 du règlement d'administration publique, et, surtout, la nécessité de faire échec à la possibilité de manœuvres répréhensibles. Mais les deux situations d'œuvre de guerre autorisée et d'institution reconnue d'utilité publique sont très différentes ; l'ordre même des articles de la loi ruine l'argument tiré de celui des articles du décret, et l'exigence d'une autorisation nouvelle équivaldrait à une véritable absurdité pratique. L'article 4 du règlement, aggravant sensiblement les dispositions de la loi, s'est inspiré, en effet, sur ce point, du droit commun des associations déclarées (1). Il l'a suivi par ailleurs encore en ce qui touche le mode de publicité des autorisations, sans cependant, cette fois, en faire une charge pour les particuliers, mais seulement pour l'administration (Règl. d'adm. publ., art. 10).

§ 4. — *L'organisation du contrôle répressif.* — Pour

1. L'opinion soutenue au texte n'exclut pas la possibilité d'un retrait d'autorisation, dans le cas de changements importants, jugés dangereux : exemple, le cas d'un nouvel établissement.

éviter les abus, le règlement d'administration publique pris en exécution de la loi a imposé aux organismes assujettis une comptabilité extrêmement serrée, inspirée des principes qui régissent la prise en charge et la sortie des deniers publics. Certes, les formes prescrites par le décret n'ont rien d'intangible, mais elles doivent toujours être remplacées par des mentions équivalentes.

Le règlement part d'une idée exprimée par la loi elle-même : empêcher que les ressources recueillies ne soient détournées du « but visé dans la déclaration » ; aussi multiplie-t-il les précautions, notamment en ce qui concerne la tenue des livres auxiliaires (1). Aux termes de son article 31, toute œuvre a l'obligation, pour chacun de ses établissements, d'adresser à la préfecture ou à la sous-préfecture, dans les vingt premiers jours de chaque semestre, « un bordereau récapitulant, pour chacune des rubriques établies dans la tenue des comptabilités deniers et matières, les opérations antérieures au semestre, les opérations du semestre et leur total. A ce bordereau sont annexées une situation de caisse et de portefeuille et une situation de magasin en fin de semestre » ; tous ces bordereaux sont transmis par l'administration à la Commission de contrôle.

Le décret édicte encore une série de règles rela-

1. Le nombre des livres toujours obligatoires est déjà très élevé.

tives aux pièces justificatives des recettes et des dépenses ; les œuvres ne peuvent conserver en caisse que les fonds de roulement correspondant aux besoins courants, et leur liberté de choisir des valeurs est très limitée (1) ; la comptabilité-matières elle-même se trouve strictement réglementée.

L'organe essentiel de surveillance se trouve dans la Commission sur l'avis de laquelle l'autorisation a été donnée ; son contrôle se fait sur pièces et s'opère au moins périodiquement ; elle ne peut proposer le retrait de l'autorisation que dans des avis *motivés*, et elle doit avoir invité, au préalable, les représentants de l'œuvre à fournir leur défense.

Un contrôle sur pièces n'offre de garanties que s'il s'appuie sur la possibilité d'un contrôle sur place ; la loi du 30 mai 1916 a rappelé ce principe, dont la mise en œuvre reste cependant facultative pour l'administration. L'inspection sur place ne peut être décidée que par les représentants du Pouvoir central ; mais les Commissions de contrôle sont toujours libres de la provoquer. Les agents de contrôle peuvent ne pas être des fonctionnaires de carrière, et, si les textes ne précisent pas bien qui les désignera, du moins laissent-ils place là à une certaine souplesse.

Quelque considérables que soient les moyens

1. Dans cet ordre d'idées, V. la réponse à la question écrite n° 13.305, au *Journ. off.* du 6 janvier 1917.

d'investigation donnés aux inspecteurs, ces derniers n'ont à se préoccuper que d'une chose : le fonctionnement de l'œuvre est-il ou non conforme à la loi ? S'ils doivent s'assurer de l'emploi des ressources, c'est pour éviter qu'aucune ne soit détournée du but proclamé par l'œuvre ; mais, en aucun cas, ils n'ont à vérifier *l'opportunité* de la dépense (1).

§ 5. — Loi de contrôle administratif, la loi du 30 mai 1916 comporte essentiellement une sanction administrative : le *retrait d'autorisation* dont le mécanisme peut être « déclenché » par le ministre comme par la Commission. Cette mesure si grave doit être prise dans les formes mêmes du refus d'autorisation ; mais les conditions de fond sont radicalement différentes. Le retrait ne peut être légalement prononcé que dans deux hypothèses très nettement déterminées : 1° si l'œuvre ne se soumet pas aux dispositions du décret ou de la loi de 1916 ; 2° ou bien si elle a été « détournée du but en vue duquel » elle a été autorisée (art. 36 et 37 du décret). Les représentants de l'œuvre frappée à tort ont ici, peut-on dire, *un droit* à faire valoir, et le recours au Conseil d'Etat jouera pleinement avec ses effets habituels.

Le retrait d'autorisation n'est qu'une mesure administrative qui laisse l'institution atteinte sous l'empire du droit commun ; cette arme ne pourrait

1. Cf. en matière de budgets publics, le contrôle, si faible souvent, de la *moralité* de la dépense.

suffire dans certains cas particulièrement graves. Pour y remédier, la loi du 30 mai 1916 a organisé une sanction civile, la dissolution, avec dévolution des biens recueillis contrairement à la loi, et des sanctions pénales graduées, mais nombreuses et toujours sévères.

Si l'initiative même de l'instance n'appartient qu'au Procureur de la République, il est certain cependant qu'elle peut constituer l'*ultima ratio* du contrôle administratif.

§ 6. — Les dispositions de la loi sur les œuvres de guerre ont un caractère très tranché ; elles ne rappellent plus guère les textes antérieurement proposés, ni la longue évolution qui les a précédées. Les défenseurs de la loi au Sénat ont insisté sur le fait que la vie devait être d'accord avec le droit, qu'on ne pouvait laisser s'écarter les associations (1) des principes de la loi du 1^{er} juillet 1901, et, qu'en définitive, la loi nouvelle marquerait un progrès de la législation sur les personnes morales. Qu'il y ait eu progrès théorique, cela n'est pas douteux ; mais quelle en est au juste la portée ?

A lire les expressions mêmes de la loi, et surtout celles du décret, l'article premier de ce dernier texte vise textuellement les dons (2).

1. L'argument ne vaut que pour les associations, et il n'explique pas à lui seul pourquoi on s'est limité aux seules œuvres de guerre.

2. L'admissibilité des dons entraîne généralement celle des legs.

ARTICLE PREMIER du règlement d'administration publique : — « Les œuvres de guerre... et qui veulent bénéficier du régime institué par la loi du 30 mai 1916, en vertu de laquelle elles peuvent faire appel à la générosité publique et recueillir le produit de *dons* et de souscriptions... » —

Il semble que la capacité des associations assurant l'existence et la direction d'œuvres de guerre autorisées s'est trouvée singulièrement élargie. L'esprit de la loi et le bon sens le plus élémentaire s'unissent, par ailleurs, pour que l'autorisation de faire appel à la générosité publique n'exclue pas la possibilité de s'adresser à celle des relations personnelles.

Cependant, il ne faut pas oublier que si, *en principe*, les dons manuels (1) ont toujours nécessité la capacité de ce que l'on a appelé, par opposition, les donations, du moins les premiers faisaient-ils beaucoup moins l'objet des préoccupations du contrôle administratif comme du contrôle judiciaire.

Dans cet ordre d'idées, une réponse du ministre de l'Intérieur à une question écrite n'est pas sans intérêt (2). M. Jacques Piou avait demandé si les œuvres de guerre autorisées peuvent recevoir des donations à quelque valeur que s'élèvent les biens donnés, — la loi du 30 mai 1916 ne prévoyant aucun

1. La distinction du don manuel et de l'aumône est une question d'espèce, d'où les facteurs psychologiques ne sont pas exclus.

2. V, *Journ. off.* du 29 mars 1917, question écrite n° 14 690.

maximum, — et si elles ont la capacité de recevoir des immeubles aussi bien que des biens mobiliers, et, en particulier, des immeubles aménagés conformément à leurs buts. Aux termes de la réponse, la loi de 1916 n'a pas modifié le régime des associations reconnues d'utilité publique : « Il en résulte que, si les œuvres et associations autorisées conformément à la loi du 30 mai 1916 peuvent recevoir des subventions et des dons sans limite de valeur, seules les associations qui ont obtenu la reconnaissance d'utilité publique pourront bénéficier de donations et de legs par application de l'article 910 du Code civil et des lois des 4 février et 1^{er} juillet 1901. »

Un tel langage aboutit à la distinction des *dons* = dons manuels, d'une part, et *donations et legs*, d'autre part. Une nouvelle réponse du ministre de l'Intérieur, à une question écrite toute récente du même député, est formelle : « Les œuvres de guerre autorisées peuvent, en faisant appel à la générosité publique, recueillir des sommes et des dons en nature. Mais la loi (du 30 mai 1916) n'a pas modifié le régime des associations reconnues d'utilité publique qui continuent seules à bénéficier du privilège de recevoir des donations mobilières ou immobilières *dans la forme prescrite par l'article 931 du Code civil.* » (1).

1. *Journ. off.* du 24 mai 1917, quest. écrit. n° 15, 717.

Le contrôle administratif des associations au point de vue rationnel, et la législation positive française. — Conclusion (1).

§ 1. — L'effet même de l'association doit-il *obligatoirement* entraîner un contrôle spécial de l'administration ? Telle est, en bonne logique, la question fondamentale en la matière. Et cependant, si les termes de ce problème appellent une réponse catégorique, il ne semble pas que l'observation des faits, — seul élément décisif, — conduise à une solution formelle.

Au point de vue social, on juge d'une théorie par ses résultats. Sans généraliser l'exemple de la France, on ne peut pas dire que la manière dont s'y est comporté, quelquefois, le contrôle préventif des associations, puisse être un argument en faveur de l'idée même de contrôle des associations par l'administration ; d'un autre côté, quelques-unes des associations qui se sont constituées depuis la loi de 1901 répondaient-elles à une utilité quelconque ? La question, néanmoins, ne doit pas être placée sur ce dernier terrain. Certains groupements peuvent être inutiles ; dès l'instant qu'ils ne menacent pas la société, la

1. On n'envisage surtout ici que les associations vivant sous le régime de la *loi de droit commun*.

faculté d'en fonder à sa guise apparaît comme une conséquence de la liberté individuelle.

Mais, objectera-t-on, certaines associations sont particulièrement dangereuses pour la sûreté de l'Etat ? La difficulté est précisément de ne pas entraver les groupements paisibles, utiles même, afin d'atteindre et de dépister les ruses des autres. Tout cela induit à dire que la question posée au début de ce paragraphe ne comporte pas de réponse générale ; le législateur agit prudemment, en laissant place à des textes permettant des solutions d'espèce, à des lois spéciales à des catégories particulières d'associations.

D'une façon très générale, un procédé paraît cependant condamné : celui du contrôle préventif comme *régime de droit commun*. On ne voit pas très bien, en effet, comment l'administration pourrait légitimement empêcher la naissance d'une association ne demandant pas de faveur particulière, le groupement serait-il parfaitement inutile en lui-même.

§ 2. — Mais, dans la législation française actuelle, les associations ne se trouvent pas soustraites à toute surveillance *spéciale* ; tout au contraire, elles sont placées sous le contrôle répressif des tribunaux judiciaires. Ce contrôle est sérieux et dispose de sanctions énergiques ; l'administration n'a qu'à communiquer ses craintes et ses observations au Ministère public. Un pareil régime donne manifestement à la

paix sociale autant de garanties que l'ancien contrôle préventif, — si facilement politique (1), — des préfets, ces derniers étant d'ailleurs assez souvent embarrassés devant certaines demandes d'autorisation. Dans le régime de la loi de 1901, l'administration n'intervient que pour assurer l'information des tiers et des tribunaux ; elle apparaît là comme la collaboratrice de l'autorité judiciaire.

Si le système de la loi de 1901 est d'accord, sur ces points, avec les besoins de la France actuelle, cela ne veut pas dire, il faut le remarquer, qu'il ait une valeur absolue pour tous les temps et pour tous les pays.

§ 3. — Le législateur de 1901 a réalisé de grands progrès — assez théoriques, cependant, si l'on songe au libéralisme, devenu constant, pour les associations non politiques. Mais il ne pouvait prévoir l'acuité actuelle de besoins que l'on éprouvait alors dans une mesure bien moindre.

Beaucoup de bons esprits pensent maintenant que la capacité des associations déclarées ne cadre plus avec les nécessités présentes et qu'il conviendrait de leur reconnaître le droit de recevoir des dons et des legs. On peut dire que, dans une certaine mesure, l'état social déterminé par la guerre a renforcé la valeur de leurs arguments : pour que les associations,

1. Au sens vulgaire du mot.

en effet, aient la possibilité de collaborer utilement à la vie de la société, qui aura tant besoin de ce concours, des ressources importantes leur sont indispensables. Où les trouveraient elles, si on leur refusait les dons et les legs ?

La simple tolérance ne suffit pas, et il n'est jamais heureux que les faits ne concordent pas avec le droit. L'expédient de la reconnaissance d'utilité publique n'est pas une solution de la question, car elle est toujours discrétionnaire. « L'estampille d'Etat » qu'elle procure ne saurait, non plus, être conférée à toutes les associations déclarées qui ont besoin de recevoir des libéralités ; une admission trop facile de « l'utilité publique » d'une association ne serait, d'ailleurs, nullement à désirer.

A ce dernier point de vue, un avis du Conseil d'Etat, du 28 mai 1895, est bien significatif : il porte avis de rejet en ce qui concernait une demande de la « Société positiviste d'enseignement populaire supérieur. » Le Conseil d'Etat estimait, en effet, se fondant sur la neutralité philosophique de l'Etat. « ... que l'on ne saurait reconnaître d'utilité publique une société qui se réclame d'un système de philosophie *particulier*, dont elle se propose d'enseigner les doctrines... »

Si l'on se souvient des caractères nécessaires pour obtenir la qualité d'établissement d'utilité pu-

blique (1), la proposition de la Haute Assemblée apparaît comme très logique. Cependant, l'œuvre poursuivie par la société en question n'avait rien de contraire au bon exercice de l'autorité publique ; elle pouvait être utile à la collectivité.

Mais la réforme législative désirée doit-elle être opérée en dehors de la règle traditionnelle du contrôle préventif du gouvernement (c'est-à-dire, en fait, en dehors de la surveillance de l'administration) ? C'est là un problème très délicat et sur lequel l'accord sera assurément très difficile à faire.

La législation positive française a déjà donné, à des associations non reconnues, capacité pour recevoir des libéralités ; néanmoins, qu'il s'agisse de sociétés libres ou approuvées, pour les sociétés de secours mutuels, la loi a maintenu la prescription de contrôle préventif.

Dans son rapport au Congrès d'Assistance de Montpellier de 1914, M. Hébrard de Villeneuve souscrivait à la nécessité de l'autorisation administrative. Il en était de même, dans leur sphère très spéciale, des projets de 1907 et de 1909 sur les associations de fonctionnaires.

Si la crainte de la mainmorte n'a disparu entièrement ni des esprits, ni de la législation, on peut dire,

1. Selon la construction, très heureuse en définitive, qui a été élaborée par la pratique du Conseil d'Etat.

cependant, qu'elle ne correspond plus tout à fait à la situation économique actuelle.

On a reproché souvent aux physiocrates — très justement du reste — de ne pas avoir donné dans leurs travaux une part suffisante à l'observation des faits. Quand certains d'entre eux ont exprimé leur crainte de la mainmorte, ils ont trop raisonné, au contraire, sur la France de leur époque. Une certaine mainmorte peut être utile dans un pays moderne ; il y a là évidemment une question de mesure.

Une raison milite surtout contre l'obligation de l'autorisation administrative : la gêne qu'elle déterminerait pour les dons et legs de *faible importance*. Sans prendre parti dans le débat, on peut remarquer pourtant qu'en fait, tout {au moins, l'administration fermerait les yeux, en pareil cas, sur l'absence d'autorisation.

§ 4. — Avec le contrôle administratif exercé dans un but de protection, on passe à un ordre d'idées assez différent. Certes, les associations voient limiter leur liberté d'action par les réglementations proposées ou même déjà édictées ; mais, à vrai dire, on ne vise pas le *fait de l'association*, on ne les atteint qu'assez indirectement. Qu'il y ait là une distinction un peu subtile, un passage délicat, cela n'est pas douteux ; mais y a-t-il beaucoup de combinaisons législatives qui puissent entièrement éviter les incidences fâcheuses ?

Cette remarque n'a pas pour but d'essayer de démontrer que les contrôles administratifs visés ici ne sont pas susceptibles d'apporter de sérieuses entraves au droit d'association : en cette matière, comme en beaucoup d'autres, on ne peut que tenter des conciliations. Un esprit de mesure permet seul de mener à bien des efforts de ce genre, et la surveillance de l'administration, pour protéger les petits épargnants et pour éviter l'exploitation des malheureux et des personnes charitables, est chose désirable.

CONCLUSION

I. — Rationnellement, on peut dire que le contrôle administratif continu des établissements d'utilité publique, se trouve impliqué par le fait même de la reconnaissance.

Mais notre législation n'a admis, — jusqu'à présent du moins, — qu'une seule idée : celle du contrôle illimité avant la reconnaissance ; celle-ci acquise, aucune tutelle, pas de surveillance de l'administration.

L'œuvre prétorienne du Conseil d'Etat, l'insertion exigée de la clause de contrôle administratif, est en fait chose raisonnable ; on peut seulement émettre

des doutes sur sa légalité ; cela seul implique une **extrême prudence dans son application.**

Les établissements d'utilité publique présentent la plus grande utilité pour la satisfaction de certains besoins sociaux. Auxiliaires privés, « franes-tireurs des services civils », ils constituent un exemple saisissant de la collaboration des particuliers à l'intérêt général ; leur existence peut assurer une liaison entre les services publics et les institutions strictement privées.

Toutes ces raisons s'opposent au contrôle étouffant, à une intervention administrative tracassière et vexatoire ; elles ne condamnent pas un contrôle de régularité, sagement délimité.

Les conditions de la reconnaissance d'utilité publique elle-même peuvent être considérées comme l'exercice d'une sorte de contrôle préventif ; étant donné ses résultats, tant juridiques que moraux, une trop grande bienveillance en la matière n'est pas à désirer.

II. — Si le contrôle administratif des établissements d'utilité publique, que le Conseil d'Etat a voulu établir, présente un caractère presque exclusivement technique, les pouvoirs de surveillance conférés à l'administration pendant tout le xix^e siècle, sur les associations considérées en général, apparurent longtemps comme des moyens de défense politique des détenteurs de l'autorité publique. Conséquence

difficilement évitable : ou l'on ne faisait rien, ou le contrôle se trouvait exercé, d'une manière quasi exclusive, dans l'intérêt supérieur des dirigeants du moment.

Le régime préventif a vécu, et nul ne songe à le rétablir : la législation a évolué vers la conception de la « libre immatriculation » : le principe du contrôle judiciaire a été pleinement accepté. Des éléments de contrôle administratif subsistent dans notre législation, rares il est vrai ; l'administration s'est-elle même bien servie des moyens fournis par ces textes ? A-t-elle envisagé le cas des associations non reconnues, ayant adopté intégralement comme statuts propres les statuts-types ?

Un mouvement s'est produit pour réclamer un élargissement de la capacité légale des associations déclarées. La grande majorité des personnes compétentes est favorable à ce courant. Le droit de recevoir des libéralités devrait au moins comporter l'obligation de l'autorisation administrative.

Très rares sont ceux qui vont plus loin et souhaitent du même coup l'indépendance absolue de la mainmorte en formation.

Avec les progrès de l'interventionnisme, certaines catégories d'associations, très importantes par leur nombre aussi bien que par les fins qu'elles poursuivent, se sont trouvées atteintes ou menacées de l'être par les conséquences d'un principe nouveau :

celui du contrôle administratif, exercé dans l'intérêt et pour la protection des faibles.

S'il est permis d'y voir une transformation partielle du vieux problème de la surveillance, par l'autorité publique, des associations, cette conception ne saurait toutefois être admise que dans une certaine mesure seulement. On ne touche, en effet, à la liberté des associations intéressées que par voie de conséquences, et ce n'est *nullement en tant que groupements* qu'on les assujettit aux dispositions projetées ou déjà établies.

Une analyse un peu attentive démontrerait assez facilement qu'il n'y a là qu'une manifestation d'un état d'esprit général, à notre époque favorable par ailleurs à l'association.

Vu : Le Doyen
LARNAUDE

Vu : Le Président de la thèse,
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.
L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

A. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- Aucoc.* — Conférences sur l'administration et le droit administratif, 3^e édition.
- Batbie.* — Traité de droit public et administratif, 1^{re} édit., t. III et V, et 2^e édit., t. II et V.
- Berthelémy.* — Traité élément. de droit administratif, 8^e édition.
- Le Pouvoir réglementaire du Président de la République.
- Capitant.* — Introduction à l'étude du droit civil, 1912.
- Ducrocq.* — Cours de droit administratif, 7^e édit., et spécialement le t. VI.
- Esmein.* — Eléments de droit constitutionnel, 6^e édit.
- Cours d'histoire du droit français, 11^e édit.
- Garraud.* — Traité théorique et pratique du droit pénal français, 2^e édit.
- Hauriou.* — Précis de droit administratif, 8^e édit.
- Principes de droit public, 2^e édit.
- Jèze.* — Cours de droit public, 1913-1914.
- Laferrière.* — Traité de la juridiction administrative, 2^e édit.
- Michoud.* — La Théorie de la personnalité morale.
- Pic (P.).* — Traité élément. de législation industrielle, édit. 1912.
- Planiol.* — Traité élém. de droit civil.

Tissier (Th.). — Traité théorique et pratique des dons et legs aux établissements publics ou d'utilité publique.

Viollet (Paul). — Histoire des institutions politiques et administratives de la France, t. III.

B. — POUR L'ÉVOLUTION HISTORIQUE
AU POINT DE VUE DOCTRINAL
(Notamment).

Batbie, précité, 1^{re} édition.

Serrigny. — Traité du droit public des Français, Paris 1846, t. I, titre 4.

G. — OUVRAGES SPÉCIAUX.

Bailby (H.). — Le régime des œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique, 1916.

Benoist, *Le Vavasseur, Celier et Taudière*. — Sociétés et associations, 9^e édition.

Clunet. — Les associations au point de vue historique et juridique, 1909.

Des Cilleuls. — Du régime des établissements d'utilité publique (In *Revue générale d'administration* de 1890 et 1891).

Garcin. — La mainmorte, le pouvoir, l'opinion, de 1749 à 1901, 1903.

Grumbach. — Les Associations et les cercles depuis la loi de 1901.

Haussonville (d'). — L'assistance publique et la bienfaisance privée (In *Acad. des Sc. mor. et pol.*, 1910, t. CLXXIV, p. 705).

Jaray (Gabriel-Louis). — Les Œuvres de guerre et leurs obligations 1916.

Pellontier. — Histoire des Bourses du travail, 1902.

Pichat. — Sociétés (Associations) (in Répert. Béquet).

Trouillot et Chapsal. -- Commentaire de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Wahl (Alb.). — Définition de l'association selon la loi du 1^{er} juillet 1901 (in Journal des sociétés, 1905).

Clos, Worms, Grunebaum. — Série d'études sur le droit d'association dans les législations étrangères, (Conseil d'Etat) 1899.

D) RECUEILS

Recueil Lebon.

Bienvenu-Martin. — Notes de jurisprudence du Conseil d'Etat, continué par Raynaud.

Statuts-Modèles de 1887, in Dictionnaire d'Administration, édit. 1898.

Statuts-types actuels :

1^o Modèle de statuts des établissements dont le fondateur sollicite la reconnaissance comme établissements d'utilité publique ;

2^o Modèle de statuts des associations qui sollicitent la reconnaissance d'utilité publique par application de la loi du 1^{er} juillet 1901.

E) THÈSES

Avril (Pierre). — Les origines de la distinction des établissements d'utilité publique, Grenoble, 1900.

Fajet de Casteljau. — Histoire du droit d'association de 1789 à 1901, Paris, 1905.

Hayem. — Domaines respectifs de l'association et de la société, Paris, 1907.

Passez. — Des rapports entre la bienfaisance privée et l'administration, Paris, 1905.

Ripert. — Le Principe de la spécialité chez les personnes morales, Paris, 1906.

F. — DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Travaux préparatoires de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Rapports de M. Bienvenu-Martin : 7^e législature, n° 2.350 ;
8^e législature, session de 1903, n° 868 ; 9^e législature,
session de 1907, n° 682.

Rapports de M. Breton : 9^e législature, session de 1909,
n° 2.719 ; 10^e législature, session de 1910, n° 367 ;
10^e législature, session de 1911, n° 845.

Rapport Ferdinand-Dreyfus : Journ. off., Sénat, Doc. parl.,
1914, p. 21.

Proposition Breton, Landry et Honnorat : Journ. off., Cham-
bre, Doc. parl., session de 1915, n° 1093.

Rapport Mauger : Ch. Doc. parl., session de 1915, n° 1573.

Rapport supplémentaire du même : Ch. Doc. parl., session
1916, n° 1653.

Rapport Magny Sénat. Doc. parl., session de 1916, n° 34.

Journal officiel, Discussion au Sénat, séances des 20 avril,
18, 19, 23 et 24 mai 1916 ; p. 364 à 368, 392 à 398,
407 à 417, 420 à 423, 424 à 429, 430 à 435, 439 à
444.

G. — REVUES, PÉRIODIQUES ET DICTIONNAIRES

Bulletin de statistique et de législation comparée (Les œuvres
pies en Italie), t. XXVIII, p. 248.

Musée social : « Le droit d'association des fonctionnaires. »

Dalloz. — Répertoire de législation, 1910.

— Code des lois politiques et administratives, t. II.

Dictionnaire d'administration, édit. 1905.

Pandectes françaises.

Répertoire Béquet.

Répertoire Fuzier-Herman.

Revue générale d'administration.

Revue philanthropique et, spécialement, les livraisons de
juillet, août et septembre 1910.

Revue politique et parlementaire.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
LES PRÉCÉDENTS. — <i>Première section.</i> — L'importance de la matière des associations et des fondations dans la police de l'ancienne France.....	22
<i>Section II.</i> — Les conceptions de la Révolution française.....	30
<i>Section III.</i> — Les solutions apportées par le xix ^e siècle.....	33

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF DES ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE

CHAPITRE PREMIER. — Base de ce contrôle: la reconnaissance d'utilité publique.....	41
<i>Première section.</i> — Distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique.....	41
<i>Section II.</i> — Nature de la reconnaissance d'utilité publique.....	48
<i>Section III.</i> — Formes et conditions requises pour l'obtention de cette faveur	54
CHAPITRE II. — L'activité des établissements d'utilité publique et le contrôle de l'administration....	60
<i>Première section.</i> — Considérations générales....	60
<i>Section II.</i> — Les tentatives de l'administration en vue de se ménager un contrôle périodique. — Leur valeur juridique.....	63
<i>Section III.</i> — Les moyens extraordinaires du contrôle de l'administration.....	76
<i>Section IV.</i> — Les sanctions du contrôle administratif des établissements d'utilité publique. — De quelques indications statistiques.....	83

DEUXIÈME PARTIE

LE CONTROLE ADMINISTRATIF DES ASSOCIATIONS

TITRE PREMIER. — <i>Contrôle exercé par l'administration dans l'intérêt supérieur de l'Etat...</i>	89
CHAPITRE PREMIER. — Le droit commun de la loi de 1901.....	89
<i>Première section.</i> — Les textes, et les quelques éléments de contrôle administratif que l'on peut y trouver.....	89
<i>Section II.</i> — Du cas particulier des associations qui ont adopté, comme statuts personnels, les statuts-types eux-mêmes.....	108
CHAPITRE II. — De quelques textes spéciaux.....	114
<i>Première section.</i> — Le contrôle administratif des associations culturelles.....	114
<i>Section II.</i> — De quelques catégories particulières d'associations.....	118
CHAPITRE III. — Les groupements professionnels...	121
<i>Première section.</i> — Syndicats professionnels et Bourses du travail.....	121
<i>Section II.</i> — Les associations de fonctionnaires.	125
TITRE II. — <i>Le contrôle administratif exercé dans un but de protection</i>	130
CHAPITRE PREMIER. — Le contrôle administratif des sociétés de secours mutuels.....	130
<i>Première section.</i> — Le régime de la loi du 1 ^{er} avril 1898.....	130
<i>Section II.</i> — Le contrôle administratif impliqué par la participation à la loi sur les retraites ouvrières et paysannes.....	135
CHAPITRE II. — L'intervention administrative dans le domaine de la réglementation de la bienfaisance privée, et le contrôle des associations..	137
<i>Première section.</i> — Le projet de loi sur la surveillance des établissements de bienfaisance privée.	138
<i>Section II.</i> — La loi du 30 mai 1916, et ses conséquences en matière de contrôle administratif des associations.....	145
<i>Le contrôle administratif des associations au point de vue rationnel, et la législation positive française.</i> — <i>Conclusion</i>	163
Bibliographie.....	173

